RESEARCH REPORTS · CAHIERS DE RECHERCHE

Commission canadienne des transports
Canadian Transport Commission

Analyse des décisions rendues par le Comité des transports par chemin de fer

1967 – 1980

Research Branch
Direction de la recherche
N° 1982/06F
Ottawa/Hull

Canada

ANALYSE DES DÉCISIONS RENDUES PAR LE COMITÉ DES TRANSPORTS PAR CHEMIN DE FER 1967-1980

Traduction du rapport intitulé:
"An Analysis of Railway Transport Committee Decisions
1967-1980"

par

J.D. Gibberd
et
P. Wesley

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS
Direction de la recherche
Recherche économique et sociale
Rapport n° 1982/06F
Août 1981

Original English text available -
"An Analysis of Railway Transport Committee Decisions"
Report No. 1982/06E

Premier tirage, septembre 1982

Commission canadienne des transports
15 Eddy, 1530, Ottawa (Hull), K1A 0N9

©1982, Ministre des Approvisionnements et Services Canada
Numéro de catalogue TT72-1982/06F
ISBN 0-662-91786-3

Imprimé au Canada

AVANT-PROPOS

La présente étude examine les décisions rendues par le Comité des transports par chemin de fer au cours des années 1967 à 1980 au point de vue des objectifs socio-économiques à atteindre et des efforts suivis du Comité en vue de leur réalisation. L'analyse contenue dans ce rapport contribue en quelque sorte à l'auto-évaluation par la Commission canadienne des transports de ses propres décisions. Cette étude a été demandée par Me Guy Roberge, vice-président de la Commission; cependant, le besoin en avait également été senti à la suite d'études faites à l'extérieur de la Commission et touchant celle-ci, entre autres l'étude de M. H.N. Janisch, publiée en 1978, pour la Commission de la réforme du droit du Canada. La présente étude est la deuxième de ce genre. Dans un rapport publié en 1979, la Direction de la recherche avait examiné les décisions du Comité des transports aériens, entre 1973 et 1978, dans la même perspective.

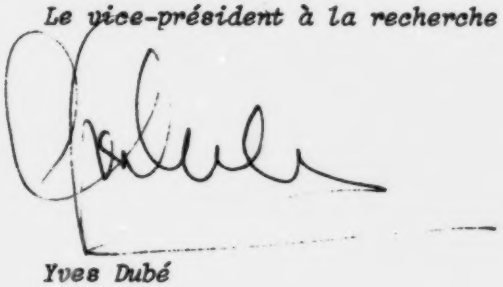
La principale conclusion de cette étude est que, du point de vue socio-économique, le Comité des transports par chemin de fer a généralement été logique avec lui-même dans ses décisions. Depuis l'adoption, en 1967, de la Loi nationale sur les transports, les activités du Comité relatives à la réglementation économique, ont porté surtout sur la rationalisation des services et sur le contrôle, en dernière instance, de la tarification. Dans ses décisions touchant la rationalisation, le Comité s'est principalement fondé sur deux grands critères: le niveau d'utilisation du service en cause et la qualité des services de transport offerts en remplacement. Sauf dans les cas où il s'agissait d'une communauté isolée, les décisions du Comité de ne pas abandonner un service de train de voyageurs reposaient généralement sur l'existence d'un niveau d'utilisation raisonnable. Dans le cas des embranchements qui ont généralement un taux d'utilisation très bas, la décision de ne pas abandonner un service se fondait généralement sur la qualité des services de transport offerts en remplacement et sur le fardeau que ledit abandon imposerait aux utilisateurs. Quant aux décisions relatives à l'utilisation des pouvoirs de réglementation des tarifs en dernière instance, elles portaient, en grande partie, sur les plaintes présentées sous l'article 23 de la Loi nationale sur les transports. L'étude de ces cas a permis de démontrer qu'une action, une omission ou un taux ont été considérés comme préjudiciables à l'intérêt public quand ils empêchaient le requérant de profiter des avantages économiques qui s'offraient à lui. En termes plus explicites, le Comité s'est appliqué à traiter sur un pied d'égalité tous les expéditeurs qui acheminaient des produits ayant des caractéristiques de chargement semblables et placés dans des situations comparables.

.../2

La présente étude est de caractère historique en ce qu'elle traite de décisions passées du Comité des transports par chemin de fer et de leurs conséquences. Nous croyons sincèrement qu'une bonne compréhension de la situation actuelle exige la perspective historique qu'offre le présent rapport.

Cette étude a été menée par MM. J.D. Gibbard et P. Wesley du groupe de recherche économique et sociale de la Direction de la recherche. Les auteurs tiennent à remercier le personnel du Comité des transports par chemin de fer, de la Direction de l'exploitation et des tarifs, des Services juridiques et de la Direction de la recherche, qui leur ont fourni une aide technique. Cependant, les auteurs acceptent la pleine responsabilité du contenu de cette étude tout en soulignant que les opinions qui y sont exprimées n'engagent pas nécessairement la Commission.

Le vice-président à la recherche



Yves Dubé

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1	INTRODUCTION		1
	1.1	But	1
	1.2	Méthodologie	1
	1.3	Présentation	4
Chapitre 2	SUPPRESSION DES TRAINS DE VOYAGEURS		7
	2.1	Historique	7
	2.2	Cadre institutionnel	13
		2.2.1 Législation	13
		2.2.2 Directive et énoncé de politique émis par le ministre des Transports en 1976	20
	2.3	Analyse	22
		2.3.1 Approche globale du Comité face au processus de suppression des services	23
		2.3.2 Évolution de l'approche adoptée par le Comité	48
		2.3.3 Quelques aspects de la rationalisation du service de trains transcontinentaux depuis 1975	56
		2.3.4 Article 262 de la Loi sur les chemins de fer	61
	2.4	Résumé	64
Chapitre 3	ABANDON D'EMBRANCHEMENTS		67
	3.1	Historique	67
		3.1.1 Facteurs qui ont entraîné l'abandon d'embranchements	67
		3.1.2 Incidence sociale de l'abandon d'embranchements	72
		3.1.3 Rôle du gouvernement fédéral dans l'abandon d'embranchements	73
	3.2	Cadre institutionnel	78
		3.2.1 Article 252	79
		3.2.2 Article 253	80
		3.2.3 Article 254	81
		3.2.4 Articles 255 à 259	84
	3.3	Analyse	85
		3.3.1 Approche du Comité face à l'abandon des embranchements situés dans les Prairies	86
		3.3.2 Requêtes entièrement ou partiellement rejetées	89
	3.4	Embranchements situés à l'extérieur des Prairies	93
	3.5	Résumé	101

Chapitre 4	LE RETRAIT DES CHEFS DE GARE ET LE CAMIONNAGE	105
	4.1 Retrait des chefs de gare, des chefs-gardiens et des gardiens	105
	4.2 L'article 262 de la Loi sur les chemins de fer et l'acheminement du trafic au moyen de camions exploités par les compagnies ferroviaires	108
Chapitre 5	TARIFS FERROVIAIRES	111
	5.1 Historique	111
	5.1.1 La Commission royale sur le transport instituée en 1959	112
	5.1.2 La Loi nationale sur les transports	113
	5.1.3 Taxes convenues	116
	5.1.4 Événements récents	116
	5.2 Cadre institutionnel	117
	5.2.1 Article 23 de la Loi nationale sur les transports	117
	5.2.2 Article 264 de la Loi sur les chemins de fer	120
	5.2.3 Taux minimaux - Articles 276 et 277 de la Loi sur les chemins de fer	121
	5.2.4 Taux maximaux - Article 278 de la Loi sur les chemins de fer	122
	5.2.5 Taxes convenues - Articles 32 à 35 de la Loi sur les transports	123
	5.3 Analyse	126
	5.3.1 Article 23 de la Loi nationale sur les transports	126
	5.3.2 Article 278 de la Loi sur les chemins de fer	152
	5.4 Tarifs-voyageurs	155
	5.4.1 Législation	155
	5.4.2 Cas ayant fait l'objet d'une décision en vertu de l'article 280(4) de la Loi sur les chemins de fer	158
	5.4.3 Cas ayant fait l'objet d'une décision en vertu de l'article 281 de la Loi sur les chemins de fer	159
	5.5 Résumé	166
Chapitre 6	SOMMAIRE ET CONCLUSIONS	169

TABLEAUX

3.1	Longueur du réseau des voies des Prairies, 1906-1935	69
3.2	Embranchements des Prairies ayant fait l'objet d'un abandon entre 1956 et 1967 et ayant fait l'objet d'une décision favorable à l'abandon entre 1967 et octobre 1980	75
3.3	Décisions relatives aux embranchements situés dans les Prairies	87
3.4	Abandon des embranchements situés à l'extérieur des Prairies	94
3.5	Rejets des requêtes en abandon d'embranchements situés à l'extérieur des Prairies	95
5.1	Cas relatifs aux tarifs-marchandises relevant de l'article 23 de la LNT	127
5.2	Cas relevant de l'article 281 de la Loi sur les chemins de fer	160

Chapitre 1

INTRODUCTION

1.1 But

Le présent rapport présente une analyse des décisions passées du Comité des transports par chemin de fer (C.T.C.F.) de la Commission canadienne des transports (C.C.T.). Cette analyse a été effectuée à la demande du vice-président (Droit) de la C.C.T. afin de déterminer la cohérence des décisions d'un point de vue socio-économique. La Commission canadienne des transports a déjà réalisé une analyse semblable des décisions du Comité des transports aériens*.

1.2 Méthodologie

Les raisons traditionnellement invoquées pour justifier la réglementation d'une industrie s'articulent autour de trois grands centres d'intérêt:

i) l'efficacité économique;
ii) la justice et l'impartialité dans le traitement; et
iii) les objectifs politiques et sociaux.

L'efficacité économique touche principalement la répartition des ressources. Les raisons qui se rattachent à la justice et à l'impartialité visent surtout à éviter toute discrimination injustifiée. Quant aux objectifs politiques et sociaux, ils sont extrêmement diversifiés, allant de l'unité nationale au développement régional, en passant par la défense du territoire.

Le but de la présente étude est d'examiner les décisions du Comité des transports par chemin de fer (C.T.C.F.) du point de vue socio-économique; c'est pourquoi l'accent sera mis sur l'efficacité économique. Il faut cependant noter qu'il est à peu près impossible de s'attacher à un seul de ces trois objectifs isolément. Il découle donc de cela que la réglementation doit rejoindre simultanément les objectifs de ces trois grands centres d'intérêt.

L'efficacité économique est le résultat d'une répartition optimale des ressources entre les différents secteurs de l'économie. Ce niveau optimal, qui correspond au concept économique "d'optimum de Pareto", est atteint quand, par la combinaison idéale d'un minimum de ressources, on produit un rendement maximum. Parmi les différents moyens d'atteindre l'efficacité

---

* J.G. GIBBERD, G. HARITON, P. WESLEY. Analyse des décisions rendues par le Comité des transports aériens, 1973-1978, Ottawa, Commission canadienne des transports, 1979.

économique, on note entre autres les marchés en parfaite concurrence. Cependant, cet état de concurrence parfaite entre les marchés est rarement atteint. En effet, les marchés sont souvent imparfaits; des échecs se produisent fréquemment et peuvent empêcher la répartition optimale des ressources. La réglementation économique est un des moyens qui permet de rectifier ces imperfections et de rétablir une répartition optimale.

Le monopole naturel, les facteurs externes et le manque d'information représentent trois types d'imperfections du marché qui justifient l'intervention gouvernementale par voie de réglementation.

Le monopole naturel, c'est la situation où se trouve une industrie quand il est moins coûteux à une seule entreprise d'assurer toute la production qu'il ne le serait à deux ou plusieurs entreprises. Cette situation monopolistique se produit quand une industrie voit ses coûts moyens de production diminuer, en d'autres mots, quand elle bénéficie d'une économie d'échelle. Dans un tel cas, la concurrence doit être remplacée par la réglementation.

Les avantages découlant d'une concurrence peuvent être réduits de façon semblable lorsque les coûts de démarrage ou les frais fixes d'une compagnie sont élevés. L'existence de ces conditions peut se traduire par un monopole ou un oligopole de fait, ce qui découragera les concurrents possibles et, par le biais d'une concurrence destructive, permettra d'éliminer les concurrents actuels.

Les facteurs externes font leur apparition lorsqu'une activité économique produit des effets secondaires négatifs ou positifs qui n'ont pas été incorporés à la valeur marchande. Ces facteurs externes peuvent avoir une influence positive ou négative sur le bien-être de toute la société. Un exemple d'influence négative serait la pollution de l'air ou la pollution par le bruit. Dans des cas semblables, un état de concurrence parfaite entre les marchés ne se traduira pas par une répartition optimale des ressources et il faudra recourir à la réglementation pour rétablir l'efficacité économique.

Les mécanismes d'un marché concurrentiel risquent également d'échouer si un acheteur ne dispose pas des renseignements lui permettant de justifier sa décision d'acheter des biens ou des services. Cette situation peut se produire lorsque les renseignements sont de nature très technique, par exemple dans le cas de la sécurité des transports ou alors parce qu'il serait très coûteux de les compiler, comme dans le cas des tarifs de transport.

La réglementation économique existe pour corriger les trois types d'imperfections du marché. La théorie classique de réglementation portant surtout sur les situations de monopole naturel a entraîné la création de trois secteurs interdépendants: le contrôle de l'accès au marché et de l'abandon des services, le contrôle de l'établissement des prix et le contrôle de l'établissement des conditions de service et de la qualité. Ces trois secteurs constituent le fondement de la présente analyse.

Une importante partie de cette analyse est consacrée au contrôle de l'accès au marché et de l'abandon des services. La plupart des décisions du

Comité des transports aériens portent sur l'accès au marché tandis que celles du C.T.C.F. portent sur l'abandon des services. Il ne s'agit donc pas de se préoccuper du nombre ou de la taille des entreprises auxquelles on doit accorder le droit d'accès au marché pour y assurer l'existence d'une concurrence viable, mais plutôt de savoir s'il faut permettre aux entreprises de devenir plus productives grâce à la rationalisation de leur exploitation, et ce tout en essayant de s'assurer que, dans l'intérêt public, les usagers bénéficient de moyens de transport adéquats.

On a d'abord décidé de réglementer les compagnies ferroviaires parce qu'on voulait protéger le public des abus de leur pouvoir monopolistique. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer que les analystes continuent à se demander si les compagnies ferroviaires bénéficient d'économies d'échelle et si, par conséquent, elles vivent des situations de monopole naturel.

Après la Seconde Guerre mondiale, les compagnies ferroviaires ont constaté que les améliorations apportées aux camions, aux routes et aux aéronefs avaient une incidence importante tant sur leur trafic de fret que sur leur trafic voyageurs. La perte de trafic a aussi réduit la capacité qu'elles avaient de recourir à l'établissement des prix selon la valeur du service afin de soutenir le trafic moins rentable. Ce sont précisément les biens de grande valeur qui, occasionnant des pertes au profit des autres modes de transport, ont engendré les coûts fixes ou les frais généraux. Cette situation a inévitablement obligé certains transporteurs à rationaliser leurs services et d'autres à se retirer du marché.

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'établissement des prix constitue la deuxième question d'importance aux yeux des théoriciens de la réglementation classique. L'historique de la réglementation classique nous révèle que, règle générale, la théorie économique en vertu de laquelle l'assurance de la répartition optimale des ressources dépend de l'équivalence entre les prix et le coût marginal n'a pas été respectée, et ce principalement pour des raisons pratiques. La réglementation a surtout touché les taux généraux et la structure tarifaire. Les niveaux des taux généraux sont réglementés de manière à permettre aux transporteurs d'imposer des taux suffisants pour produire des recettes afin de protéger l'investissement des actionnaires et de donner au transporteur la possibilité de trouver des fonds sur les marchés de capitaux. L'organisme de réglementation aura, selon les circonstances, à définir les dépenses admissibles, l'actif ainsi que le taux du coût du capital qui pourraient servir au calcul du taux de base. La réglementation de la structure tarifaire a habituellement servi à éviter la discrimination injuste ou indue entre les classes semblables d'utilisateurs. La plupart des décisions rendues concernant les taux ferroviaires portaient sur des questions d'équité entre utilisateurs placés dans des circonstances comparables.

Le troisième secteur de la réglementation classique, les conditions et la qualité du service, ne fait pas l'objet d'un chapitre particulier dans le présent document. Les conditions et la qualité du service sont plutôt intégrées aux sections appropriées de l'étude de la rationalisation des services et de l'établissement des prix. La suspension des trains de voyageurs, l'abandon d'embranchements à l'intérieur et à l'extérieur des Prairies, le retrait des chefs de gare, la desserte du trafic ferroviaire au

moyen de camions et les décisions relatives aux tarifs constituent les sujets qui seront analysés dans le cadre de ces deux secteurs.

La C.C.T. effectue présentement une vaste analyse de la méthode d'établissement des coûts des compagnies ferroviaires*, et c'est pour cette raison que le présent rapport ne traitera pas de ce sujet en profondeur, mais se contentera d'y faire référence si certains points de l'analyse exigent une explication plus détaillée. Le présent rapport n'inclura pas les décisions relatives à la Caisse des passages à niveau et à la relocalisation des voies puisqu'elles se rapportent plus à la sécurité ou à l'aménagement urbain qu'à la réglementation économique. Les décisions relatives aux accidents ferroviaires ou à d'autres questions de sécurité ont été omises pour les mêmes raisons.

La présente analyse se fonde sur les décisions, rapports et ordonnances pertinents qui ont été publiés par le C.T.C.F. Au besoin, les analyses font référence aux décisions du Comité de révision de la C.C.T. et aux jugements rendus par de plus hautes instances. Les documents du C.T.C.F. n'ont pas été utilisés parce que les analystes voulaient réduire le volume de documents à traiter à des proportions raisonnables et analyser seulement les décisions et les ordonnances permettant au public de comprendre les questions de réglementation ferroviaire.

1.3 Présentation

Les cinq autres chapitres de ce rapport se divisent comme suit: quatre chapitres sont consacrés à l'analyse et un au résumé et aux conclusions. Les quatre chapitres analytiques touchent chacun un seul sujet général. Les chapitres deux, trois et quatre traitent des efforts déployés par les compagnies ferroviaires en vue de rationaliser leur exploitation et de supprimer certains de leurs services, et le chapitre cinq examine certains cas de contrôle des taux. Voici, en termes plus précis, le contenu de ces quatre chapitres. Le chapitre deux examine les décisions ayant trait à l'abandon des services de trains de voyageurs; le chapitre trois analyse celles portant sur l'abandon d'embranchements situés dans les Prairies et ailleurs; le chapitre quatre porte sur les décisions relatives au retrait des chefs de gare et au remplacement des trains de fret par des services de camionnage; enfin, le chapitre cinq examine les décisions portant sur les tarifs-passagers et les tarifs-marchandises et sur les conditions des tarifs.

Étant donné que les chapitres trois, quatre et cinq englobent plusieurs sous-sujets importants, il a été nécessaire d'analyser séparément chacune des décisions touchant ceux-ci. Par exemple, au chapitre trois, les décisions relatives aux embranchements situés dans les Prairies sont analysées en premier, suivies de l'analyse des décisions relatives aux embranchements situés ailleurs au pays.

---

* Étude sur la formation des coûts des chemins de fer, "Rapport de la phase I", Commission canadienne des transports, août 1978.

Étude sur la formation des coûts des chemins de fer, "Rapport de la phase 2", Commission canadienne des transports, volumes 1 à 5, octobre 1979.

Dans chacun des chapitres analytiques, on retrouve en premier lieu la description du contexte historique entourant le groupe de décisions choisies et en deuxième lieu l'examen du cadre institutionnel sur lequel reposent ces décisions. Cet examen comprend, entre autres, une description détaillée de lois, de règlements et d'énoncés de politique gouvernementale. Cette étape est suivie de l'analyse proprement dite des décisions. En outre, on retrouve, à la fin des chapitres deux, trois et cinq, un bref résumé.

Afin d'identifier les lois, les énoncés de politique et les règlements pertinents et de décrire le rouage de leur application, l'analyse de chacun des principaux secteurs porte sur les décisions, les ordonnances et les rapports. C'est à ce moment-là, et seulement à ce moment-là, qu'il devient possible d'établir si au fil des ans, la réglementation a respecté une méthodologie constante. Les analystes accordent une attention particulière aux cas dont la solution semble faire exception à la règle afin de mieux faire ressortir toute circonstance spéciale qui aurait pu être à l'origine d'une telle situation.

Chapitre 2

SUPPRESSION DES TRAINS DE VOYAGEURS

2.1 Historique

Le service des trains de voyageurs a joué un rôle important dans le développement du Canada. Ce moyen de transport a constitué, pendant longtemps, le seul moyen rapide et efficace de se rendre d'une communauté à l'autre. Les trains de voyageurs fournissaient également la liaison essentielle entre l'est et l'ouest du Canada et ont transporté plusieurs immigrants vers leur nouvelle vie dans les Prairies. Le marché des passagers a cependant commencé à changer vers 1945; les voyageurs pouvaient choisir entre plusieurs moyens de transport et les compagnies ferroviaires se sont retrouvées avec de moins en moins de voyageurs à transporter. Les pertes financières de celles-ci devenaient plus importantes et plus évidentes et les secteurs d'activités rentables qui auraient pu compenser ces pertes se faisaient de plus en plus rares. Les compagnies se sont vues obligées de rationaliser leurs services et de redéfinir le rôle des trains dans le contexte global du transport des voyageurs.

Les mouvements des troupes et les autres déplacements engendrés par la Seconde Guerre mondiale ont soutenu le trafic voyageurs qui atteignait un sommet en 1945 tant du point de vue du nombre de passagers transportés que du point de vue des milles-voyageurs effectués. Au cours des années 30 et spécialement après 1945, les routes sont devenues plus nombreuses et plus carrossables, les automobiles de plus en plus populaires et les parcours desservis par les autocars de mieux en mieux établis. Tous ces facteurs ont contribué à la réduction du trafic voyageurs des compagnies ferroviaires, et ce particulièrement sur les courtes et les moyennes distances. Les perfectionnements que la technologie aéronautique avait connus depuis le milieu des années 50, rendaient l'utilisation de l'avion accessible à une plus grande partie de la population. Le trafic voyageurs des chemins de fer a également souffert de cette nouvelle technologie, surtout sur les marchés de longues distances où les économies de temps étaient très importantes.

Les compagnies ferroviaires ne perdaient pas seulement leur trafic voyageurs mais également leur trafic de fret au profit des compagnies de camionnage qui disposaient désormais de camions perfectionnés et de meilleures routes. Le système d'établissement des prix selon la valeur du service, qui avait permis aux compagnies ferroviaires de financer leurs activités moins rentables grâce au fret de grande valeur, n'existait plus.

Les problèmes économiques des services voyageurs ont été accentués par la perte du trafic de messageries et de courrier qui a fait suite aux modifications des méthodes de distribution de ces deux types de trafic. Les trains de voyageurs qui n'avaient plus à transporter ce genre de trafic sont, par conséquent, devenus plus rapides. Le courrier et les messageries entrent cependant dans la catégorie du trafic permettant de financer des activités moins rentables et leur disparition s'est traduite par une augmentation de l'ensemble des pertes des services voyageurs.

En ce qui a trait à la rentabilité du service de trains de voyageurs, il existe deux facteurs que nous aimerions souligner. D'abord, malgré l'augmentation continue des coûts au cours de toutes ces années, les tarifs, eux, ne connaissaient qu'une augmentation relativement peu élevée. Les compagnies ferroviaires estimaient qu'une augmentation tarifaire significative était inopportune parce qu'elles craignaient que la forte élasticité de la demande contribue à l'augmentation des pertes plutôt qu'à leur diminution. Elles souhaitaient donc maintenir des tarifs concurrentiels avec les autres modes de transport. Ensuite, on se demande naturellement si les services de trains de voyageurs ont, une fois au cours de leur existence, été rentables. Si on répartit pleinement les coûts, on se rend compte que les recettes tirées des services de trains de voyageurs n'ont couvert les coûts engagés que pendant des périodes exceptionnelles. Dans l'édition de 1954 de son texte, M. A.W. Currie décrit la situation en ces termes:

> Même si nous ne disposons pas des statistiques exactes, il est évident que les services de trains de voyageurs ne sont pas rentables. Les compagnies ferroviaires canadiennes ne suivent pas l'exemple des compagnies américaines en ventilant régulièrement leurs dépenses totales entre leurs services voyageurs et leurs services de fret. Les Chemins de fer nationaux du Canada répartissent directement dans leurs comptes seulement 38% des dépenses d'exploitation totales tandis que le Canadien Pacifique n'en répartit que 30%. Le reste des dépenses d'exploitation doit être ventilé d'après des facteurs décrits par les compagnies ferroviaires comme étant arbitraires, statistiques ou théoriques. En 1925, les recettes engendrées par les services de trains de voyageurs, les services de wagon-lit, de wagon-restaurant, de courrier, de messageries, de transport des bagages et du lait ont atteint un total inférieur de 8 millions de dollars au total de recettes que ces services devaient engendrer pour contribuer équitablement à couvrir les coûts bruts répartis en fonction des tonnes-milles[13]. M. Henry Thornton, alors président du réseau, indiquait que les services de trains de voyageurs de toutes les compagnies ferroviaires en Amérique du Nord étaient déficitaires[14]. Au moment de l'étude du "Twenty-one Per Cent Case", la commission concluait que même si elle ne possédait pas les données lui permettant de définir l'état actuel des profits et des pertes, il était évident que "le service des trains de voyageurs avait toujours été déficitaire sauf pendant la période de la dernière guerre où le mouvement des troupes avait été très important, et pendant l'année qui avait suivi".

---

[13] Inquiry into Cost of Transportation of Coal, (1927), 17 O.R.R. 439, 464. En 1929, la perte équivalente atteignait 10 millions de dollars. Canada, House of Commons Committee on Railways, 1930, Proc., p. 6. En 1931, la perte atteignait 24 millions de dollars.

Ibid., 1932, p. 63.

[14] Ibid. 1925, p. 12.*

---

* A.W. CURRIE. Economics of Canadian Transportation, Toronto, Presses de l'Université de Toronto, 1954, p. 344.

Des estimations des pertes enregistrées par rapport à différents postes de coûts ont été également établies pour l'année 1958, les années 1960 et les années 1970 à partir du rapport de la "Royal Commission on transportation"*, présidée par M. M.A. MacPherson, des débats du Comité permanent des Transports et des Communications de la Chambre des Communes (1966)** et des décisions du Comité des transports par chemin de fer (C.T.C.F.). Les décisions du C.T.C.F. fournissent des estimations qui ont été calculées conformément à l'ordonnance n° R-6313 du C.T.C.F. qui recommandait une méthodologie de calcul des coûts aux compagnies ferroviaires***.

Afin de pallier à la diminution de la demande de services de trains de voyageurs et à l'augmentation des pertes, les compagnies ferroviaires ont tenté de réaliser des économies d'exploitation en annulant des trains, en réduisant la fréquence des départs et le nombre de wagons des convois, de modifier les services offerts à bord en remplaçant par exemple les wagons-restaurants par des wagons-cafétérias et de substituer, là où il était possible de le faire, des wagons ordinaires aux wagons diesel.

En 1962, le CN a graduellement mis en oeuvre une nouvelle méthode d'établissement des prix qui a réussi à stimuler la croissance du trafic de façon assez significative. Les Tarifs Rouge, Blanc et Bleu permettaient de fixer des tarifs variant selon l'intensité de la demande, de mettre sur pied un système de tarif décroissant selon le millage parcouru, d'augmenter l'écart entre les prix d'une place dans une voiture ordinaire et dans un wagon-lit. Au début des années soixante, le CP suivait l'exemple du CN en lançant le tarif économique qui, en raison d'une commercialisation inefficace, ne connaissait pas le succès escompté.

En 1966, le CP émettait une politique en vertu de laquelle il s'engageait à fournir des services là où il existait une demande réelle, c'est-à-dire une demande qui engendrerait des recettes suffisantes pour couvrir les coûts afférents au service en question.**** De son côté, le CN

---

* M.A. MACPHERSON, président, Report of the Royal Commission on Transportation, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961, vol. 1, p. 27.

** Chambre des Communes, Comité permanent des Transports et des Communications, Procès-verbaux et Témoignages, n° 1, Ottawa, Imprimeur de la Reine, le 3 mars 1966, p. 52.

*** Commission canadienne des transports, Comité des transports par chemin de fer. Motifs pour l'ordonnance n° R-6313, règlements concernant les frais, brochure n° 15, Ottawa, Commission canadienne des transports, le 5 août 1969.

**** Comité permanent des Transports et des Communications, op. cit., brochure n° 22, le 5 juillet 1962, p. 1631-1641.

s'engageait à fournir des services interurbains lorsque la densité démographique assurait la rentabilité du service ou lorsqu'il était évident que les services offerts produiraient les recettes suffisantes pour couvrir les coûts.* Tous les autres services allaient être annulés ou financés par les fonds publics. Le CN faisait alors remarquer que la création d'une demande réelle relevait d'un effort de commercialisation efficace et de la prestation d'un bon service. Le CN a tenté de mettre en oeuvre ce qu'il prônait en améliorant ses méthodes de commercialisation et en fournissant de meilleurs services; c'est d'ailleurs à ce niveau que la conception des services de trains de voyageurs du CN et du CP différait.

Ce bref résumé historique ne serait pas complet s'il ne traitait pas de mesures prises par le gouvernement et ses organismes concernant les services de trains de voyageurs. L'organisme qui existait avant la création du Comité des transports par chemin de fer s'appelait la Commission des transports du Canada. La Loi sur les chemins de fer** qui était entrée en vigueur avant 1967 ne fournissait aucune disposition à suivre dans le cas de suppression de services de trains de voyageurs. Les articles 33, 34 et 35 de la Loi dotaient la Commission d'un pouvoir assez vaste pour lui permettre de résoudre de tels cas. L'attitude adoptée par la Commission face aux suppressions de services de trains de voyageurs est bien résumée dans le jugement rendu sur le service transcontinental qu'offrait le Dominion de CP.

> ... La ligne de conduite appliquée par la Commission, dans tout le Canada, a consisté à estimer du mieux qu'elle peut dans quelle mesure le public a besoin d'un service de train et à juger si le fardeau qu'imposerait au chemin de fer la continuation du service l'emporte sur les pertes et les inconvénients que son abandon causerait au public au point de justifier un tel abandon. Exactement à quel point l'abandon est-il justifié est une question qui requiert l'exercice d'un bon jugement. C'est la direction du chemin de fer qui décide en premier lieu de la situation dans chaque cas, mais la décision de la direction peut être examinée par la Commission sur demande, en cas de plainte ou de la propre initiative de la Commission. Pour en arriver à une décision, la Commission tient compte de tous les facteurs pertinents, y compris la population et la situation économique de la région en cause, la nécessité du service de train pour le public et le genre de service assuré, le degré d'utilisation du train par le public et les perspectives d'avenir à ce sujet, les autres moyens de transport disponibles, les recettes et les dépenses du service, le fardeau qu'imposerait au chemin de fer la continuation du

---

* Comité permanent des Transports et des Communications, op. cit., n° 1, p. 44-67.

** Loi sur les chemins de fer, Statuts révisés, 1952.

service et les effets qu'aurait pour le chemin de fer l'abandon de ce service.*

La Commission royale d'enquête sur les transports, présidée par M. MacPherson, a contribué de façon importante à façonner l'avenir des services de trains de voyageurs au Canada. Cette commission avait comme mandat d'analyser les problèmes des compagnies ferroviaires et de déterminer s'il était possible d'éliminer ou d'atténuer les injustices marquant les tarifs de fret. En 1961, la Commission recommandait au gouvernement de n'offrir des services de trains de voyageurs que là où il était rentable de le faire. La Commission indiquait également que les déficits qui découleraient de la prestation commandée de services ferroviaires non rentables à une région qui ne disposait d'aucun autre moyen de transport de surface, devraient être couverts par les fonds publics. Elle soulignait également que le service de fret ne pouvait plus assumer les déficits de l'exploitation des services de trains de voyageurs. On acceptait alors qu'une rationalisation des services soit échelonnée sur cinq ans à condition toutefois que, pendant cette période, les compagnies ferroviaires n'imputent pas les déficits des services de trains de voyageurs à leurs services de fret. La Commission recommandait donc l'adoption d'un programme quinquennal de réduction des subventions accordées en vue de couvrir les pertes enregistrées par les services de trains de voyageurs.

La Loi nationale sur les transports (LNT), adoptée en 1967, accordait un caractère légal à plusieurs des recommandations qui avaient été formulées par la Commission MacPherson. C'est à ce moment-là qu'on élaborait une politique globale sur les transports, qu'on créait la Commission canadienne des transports (C.C.T.) et qu'on apportait de nombreux amendements à la Loi sur les chemins de fer, y compris certaines dispositions relatives à la suppression de services de trains de voyageurs et au versement de subventions. Nous traiterons des détails de cette partie de la législation dans la section suivante. Il serait cependant bon de noter que les exigences de la loi auxquelles la C.C.T. devait satisfaire lorsqu'elle rendait des décisions relatives à des suppressions de services n'étaient pas aussi rigoureuses que celles qui avaient été avancées par la Commission MacPherson qui soutenait que seul un service rentable ou essentiel méritait d'être offert.**

Depuis l'adoption de la LNT, le C.T.C.F. a délivré plus de 70 décisions et rapports relatifs à la suppression de services de trains de voyageurs. L'analyse du présent chapitre est basée sur ces décisions.

---

* Commission des transports du Canada. Judgments, Orders, Regulations and Rulings, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966, vol. 56, p. 54-55.

** En vertu de l'article 24(3) de la Loi nationale sur les transports et des Règles générales connexes établies par la Commission, c'est le Comité des transports par chemin de fer qui a assumé les responsabilités légales de la Commission canadienne des transports, et ce pour toutes les décisions qui font l'objet d'une analyse dans le présent rapport. Dans le reste du rapport, nous ferons donc référence au Comité des transports par chemin de fer (C.T.C.F.).

Depuis 1967, le gouvernement a pris de nombreuses mesures en ce qui concerne les services de trains de voyageurs. L'analyse du secteur des transports, entreprise en 1975 à la demande du ministre des Transports, a donné naissance à trois rapports dont deux provisoires.* À la suite de cette analyse, on a recommandé que les services de trains de voyageurs deviennent commercialement auto-suffisants. On a ensuite proposé l'élaboration d'un plan à cet effet et la préparation de directives auxquelles la C.C.T. pourrait avoir recours au moment où elle aurait à prendre des décisions relatives à des suppressions de services de trains de voyageurs. On a également souligné l'importance du rôle potentiel des autocars qui eux, n'étaient pas subventionnés. En conséquence, en janvier 1976, le ministre des Transports émettait une politique relative aux services de trains de voyageurs** et une directive connexe*** indiquant à la C.C.T. l'approche à adopter lors de ses délibérations sur les services de trains de voyageurs. Pour le moment, il n'est pas nécessaire d'approfondir la politique, mais seulement d'en indiquer l'orientation générale. La politique et la directive connexe feront cependant l'objet d'un examen plus détaillé dans la section suivante. La politique portait sur la création d'un réseau national de trains de voyageurs qui soit justifié tant du point de vue économique que social. Si les compagnies ferroviaires voulaient atteindre une plus grande auto-suffisance financière, elles allaient devoir abandonner les services faisant inutilement double emploi. La politique indiquait, aux mêmes fins, qu'il valait mieux encourager le secteur du transport aérien ou du transport par autocars à desservir les marchés particuliers qui avaient été jugés inappropriés par les compagnies ferroviaires. La politique visait donc la prestation de services de trains à des voyageurs prêts à payer pour obtenir un tel service. Cependant, cette politique admettait une exception à son objectif principal. On y affirmait, en effet, que les services ferroviaires devraient être maintenus dans les régions éloignées où il n'existait pas d'autres moyens de transports raisonnables.

Au même moment, le gouvernement mettait en oeuvre un programme par lequel il s'engageait à améliorer les services de trains de voyageurs empruntant le corridor Québec - Windsor. Le premier tronçon de ce corridor touché par le programme susmentionné se situait entre Québec et Montréal. On prévoyait que le reste du corridor allait faire l'objet de travaux identiques. Le programme comprenait l'amélioration de la superstructure, des voies et des signaux ainsi que l'achat de nouvelles rames. Des dix nouvelles rames de trains LRC (légers, rapides et confortables) achetées,

---

* Transports Canada. Transportation Policy: A Framework For Transport in Canada, Summary Report; An Interim Report on Inter-City Passenger Transport Movement in Canada; An Interim Report On Freight Transport in Canada, Ottawa, Imprimeur de la Reine, juin 1975.

** Chambre des Communes, ministre des Transports, Otto Lang. "Exposé de la Nouvelle Politique en matière de services-voyageurs", le 29 janvier 1976, Débats, 1975-1976, Ottawa, Imprimeur de la Reine, vol. X, p. 10437-10439.

*** Transports Canada. Directive For The Guidance Of The Canadian Transport Commission On Rail Passenger Services, Ottawa, Imprimeur de la Reine, le 29 janvier 1976.

certaines ont été affectées au corridor Québec-Windsor et les autres à d'autres réseaux canadiens. Les plans ont depuis été modifiés quelque peu, et c'est maintenant le corridor Montréal - Toronto qu'on voudrait doter de trains LRC.

Avant de passer à la section suivante, il est nécessaire de mentionner la création de VIA Rail Canada inc. Cette société de la Couronne a vu le jour en 1977 et depuis, elle est responsable de la commercialisation, de la gestion et de l'exploitation de tous les services de trains de voyageurs du CN et du CP. VIA signe des contrats avec le gouvernement en vertu desquels elle s'engage à fournir des services spécifiques et tous ses déficits d'exploitation lui sont remboursés. Le présent rapport ne traite pas, à proprement parler, de l'appui financier apporté aux services de trains de voyageurs et il serait peut-être bon de souligner qu'avant la création de VIA, le CN et le CP étaient subventionnés en fonction des recommandations formulées à ces fins par le C.T.C.F. Les subventions accordées conformément aux recommandations servaient à couvrir les coûts des services qu'une des deux compagnies devait continuer à offrir en vertu d'une ordonnance du C.T.C.F. C'est donc dire qu'avant la création de VIA, presque tous les services interurbains étaient subventionnés. Les compagnies recevaient des subventions équivalentes à 80% des pertes confirmées.

2.2 Cadre institutionnel

La présente section traite des parties de lois, d'ordonnances, de règlements et d'énoncés de politique gouvernementale applicables à la supression de services de trains de voyageurs. Les amendements apportés à la Loi sur les chemins de fer en 1967 comprenaient des dispositions applicables à la suppression de services de trains de voyageurs et au versement de subventions. Ce sont les articles 260 et 261 de la Loi sur les chemins de fer qui régissent les procédures à suivre dans de tels cas.

2.2.1 Législation

2.2.1.1 Article 261 de la Loi sur les chemins de fer

Étant donné que le présent rapport ne traite pas spécifiquement des subventions, nous estimons qu'il est nécessaire de formuler seulement quelques commentaires qui serviront à mieux situer le processus de suppression d'un service de trains de voyageurs. Pour qu'un tel service puisse être subventionné, il devait avoir été déclaré non rentable et avoir fait l'objet d'une ordonnance obligeant la compagnie en cause à continuer d'offrir le service. La compagnie ferroviaire devait d'abord avoir présenté une requête en suppression de service conformément à l'article 260 de la Loi. C'est donc dire qu'une compagnie qui voulait réellement supprimer un service ou continuer à l'offrir tout en recevant des subventions devait soumettre une requête en suppression de service. Les services de trains de voyageurs VIA, de même que les services qui ne relèvent pas de VIA sont toujours assujettis à ce processus.

En vertu de l'article 261(8) de la Loi sur les chemins de fer, "... un service de trains de voyageurs qui transporte principalement des abonnés ou

autres personnes voyageant régulièrement entre des points situés sur le chemin de fer de la compagnie assurant le service" ne peut être subventionné (paragraphes (2) à (7)).* Le C.T.C.F. a effectivement ordonné à certaines compagnies de continuer à offrir certains services qui transportaient des "navetteurs". Le Comité a cependant considéré tous ces services comme des services interurbains, sauf le service Montréal - Farnham assuré par le CP. Conformément à l'article 260, on avait d'abord classé ce service comme service voyageurs, mais cette décision a par la suite été annulée puisque le service en question était essentiellement un service de banlieue. Nous n'approfondirons pas davantage la différence entre les services transportant des "navetteurs" et ceux qui n'en transportent pas puisque ce rapport ne porte pas sur des questions de légalité ou de subvention.

2.2.1.2 Article 260 de la Loi sur les chemins de fer

L'article 260 de la Loi sur les chemins de fer établit le processus applicable dans les cas d'abandon de service. Certaines ordonnances et règlements viennent par ailleurs étayer les dispositions de l'article en cause.

L'article 260(1) stipule qu'un:

> ..."service de trains de voyageurs" désigne le train ou les trains d'une compagnie qui sont capables de transporter des voyageurs et qui sont déclarés par une ordonnance de la Commission, aux fins du présent article et de l'article 261, comprendre un service de trains de voyageurs.**

L'ordonnance n° R-31300 (portant auparavant le n° R-6751) identifie les services de trains et les services ferroviaires remplacés par des services routiers qui sont considérés comme des services de trains de voyageurs et stipule le nombre minimal de fréquences qui permettront de déterminer si une compagnie ferroviaire fournit un service adéquat et convenable, conformément aux exigences de l'article 262 de la Loi sur les chemins de fer.

D'après l'article 260(2) de la Loi, une compagnie ferroviaire qui veut supprimer un service de trains de voyageurs doit soumettre une requête en ce sens au C.T.C.F.*** L'ordonnance n° R-31300 précise

---

* Loi sur les chemins de fer, Statuts révisés, 1970, article 261(8).

** L'article 260(1) définit l'expression "pertes réelles". Nous ne traitons cependant pas de ce sujet puisque, comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, ce rapport ne porte pas sur des questions relatives à l'établissement des coûts. L'ordonnance n° R-6313 fournit les principes fondamentaux régissant l'établissement des coûts.

*** Loi sur les chemins de fer, (1970), article 260(1).

qu'une compagnie ferroviaire qui veut réduire la fréquence de ses services au-dessous du niveau minimal prévu ou changer le parcours d'un service doit également présenter une requête au C.T.C.F.* Lorsqu'une compagnie ferroviaire désire modifier la fréquence de ses services de manière à ce qu'elle dépasse le minimum requis ou la période d'exploitation de ses services de pointe, la législation l'oblige à en informer le Comité seulement 30 jours à l'avance.

Le paragraphe (3) stipule qu'une requête en suppression de service doit être accompagnée d'un relevé des recettes et des coûts relatifs au service, et ce pour un nombre donné de périodes d'exploitation. Les Règlements concernant les demandes de suppression de services de trains de voyageurs énoncés dans l'ordonnance n° R-6316** précisent que les états des frais et recettes doivent couvrir les trois années financières consécutives précédant le moment de la requête.*** Le paragraphe (4) stipule que le Comité doit examiner l'état des frais et recettes et tous les documents jugés pertinents afin d'établir si, au cours d'une de ces trois années, l'exploitation du service a enregistré un déficit. Si le Comité constate que l'exploitation du service s'est soldée par un déficit au cours d'une des trois années ou plus, y compris la dernière, il est alors tenu par le paragraphe (5) de se prononcer sur la rentabilité du service concerné. Le Comité n'a pas à respecter cette disposition si l'exploitation du service n'a pas enregistré de pertes au cours de la dernière année puisque, dans un tel cas, la législation l'oblige à rejeter la requête en suppression de service.

Dans les Motifs de l'ordonnance n° R-6313, on s'est interrogé sur la signification du terme "non rentable". Le Comité soutenait que l'expression ne pouvait être utilisée que dans le cas du transport par chemin de fer et qu'elle ne s'appliquait à aucun autre mode de transport.**** Le Comité s'exprimait ainsi:

---

* Ordonnance n° R-31300, le 14 août 1980, relative à l'ordonnance R-6751 et aux autres ordonnances rendues par la suite ayant trait à la fréquence et à l'itinéraire des services de trains de voyageurs.

** Ordonnance n° R-6316, août 1969, relative à l'article 3141 de la Loi sur les chemins de fer et aux Règlements concernant les demandes de suppression de service de trains de voyageurs.

*** Lorsqu'une requête est présentée avant le 1er avril, il est évident que les trois années financières en cause seront celles qui auront précédé l'année financière la plus récente. Si la requête reste pendante après le 1er avril, la compagnie doit fournir le relevé financier de l'année financière la plus récente.

**** Même si les deux citations suivantes ont été tirées d'un document relatif à l'abandon d'embranchements, elles s'appliquent également aux services de trains de voyageurs. Dans la décision rendue le 30 octobre 1970, relative à la requête en abandon du service de trains de voyageurs entre Victoria et Courtenay (Colombie-Britannique) présentée par le CP, on citait les deux passages susmentionnés afin d'expliquer l'expression "non rentable".

> Le Comité croit, comme le croient unanimement les parties, que l'expression "non rentable" se rapporte au rendement des exploitations ferroviaires seulement. Inclure des considérations comme le coût d'autres modes de transport à titre de causes déterminantes de la "non rentabilité" ferait naître la possibilité de désigner comme lignes "rentables" des lignes nettement non profitables qui, par conséquent, n'auraient pas droit à une subvention uniquement parce que d'autres moyens de transport n'existent pas ou parce que ces moyens coûtent plus cher. Un tel résultat serait contraire à la politique nationale des transports établie à l'alinéa (c) de l'article 1er de la Loi nationale sur les transports qui veut que "chaque moyen de transport soit, autant que possible, indemnisé pour les ressources, les facilités et les services qu'il est tenu de fournir à titre de service public commandé;

Le C.T.C.F., approfondissant la différence entre les expressions "non rentable" et "non profitable", s'exprimait en ces termes:

> D'autre part, la Loi sur les chemins de fer prévoit clairement que la constatation de la "non rentabilité" est une détermination subséquente à l'établissement de la perte réelle et comprend plus que celle-ci. Bien que nous admettions que, dans le contexte de la Loi, l'expression "non profitable" est probablement le meilleur synonyme de l'expression "non rentable" que nous puissions trouver, le fait que la Loi emploie néanmoins l'expression "non rentable" plutôt que l'expression "non profitable" nous impressionne. Dans la mesure où il existe une légère différence de sens entre ces deux expressions, la Loi veut que ces nuances soient reflétées dans les considérations du Comité. La principale nuance se trouve dans le fait que le mot "non rentable" met l'accent sur la nature intrinsèque ou fondamentale de la non profitabilité, par opposition à la non profitabilité temporaire ou la non profitabilité qui pourrait être supprimée par des modifications apportées à l'exploitation dans les limites de la capacité actuelle du réseau ferroviaire.*

Plus loin, le Comité indiquait qu'un service de trains de voyageurs non rentable était:

> ... un service qu'il est impossible de rendre profitable pour la compagnie de chemin de fer, par toute

---

* C.T.C.F. Motifs de l'ordonnance n° R-6313, p. 403.

> modification réalisable dans les pratiques d'exploitation ferroviaire, l'affectation d'équipement, l'établissement d'horaires ou de prix, ou d'autres aspects d'un service de voyageurs qui dépendent de la compagnie de chemin de fer.

Une fois que la "non-rentabilité" d'un service a été établie par le Comité, ce dernier doit alors décider si le service devrait ou non être supprimé. Le paragraphe (6) stipule certaines des questions dont la Commission doit tenir compte au moment de statuer sur la suppression d'un service de trains de voyageurs.

> (6) Lorsqu'elle décide si un service non rentable de trains de voyageurs ou des parties de celui-ci doivent ou non être supprimées, la Commission doit examiner toutes les questions qui, à son avis concernent l'intérêt public et notamment, sans limiter la portée de ce qui précède,
>
> a) les pertes réelles subies du fait de l'exploitation du service de trains de voyageurs;
>
> b) les autres moyens de transport, notamment toute route ou système routier desservant les principaux points desservis par le service de trains de voyageurs, dont dispose ou dont disposera vraisemblablement la région desservie par le service;
>
> c) l'effet probable qu'aurait, pour d'autres services de trains de voyageurs ou d'autres transporteurs de voyageurs, la suppression totale ou partielle du service; et
>
> d) les futurs besoins qui se manifesteront probablement en matière de transport des voyageurs dans la région desservie par le service.*

Le préambule de la Loi nationale sur les transports définit, en termes généraux, une politique nationale en matière de transport qu'on doit considérer comme partie intégrante de l'intérêt public:

> Il est par conséquent déclaré qu'un système économique efficace et adéquat de transport utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas est essentiel à la protection des intérêts des usagers des moyens de transport et au maintien de la prospérité et du développement économique du Canada, et que la façon la plus sûre de parvenir à ces objectifs est vraisemblablement de rendre tous les moyens de transports capables de soutenir la concurrence dans des conditions qui assureront, compte tenu de la

---

* Loi sur les chemins de fer, (1970), article 261(6).

politique nationale et des exigences juridiques et contitutionnelles...*

Contrairement aux quatre facteurs mentionnés auparavant, cette politique n'est que rarement invoquée explicitement dans les décisions. Elle doit cependant être intégrée au cadre institutionnel fondamental régissant les décisions et faire partie des facteurs dont l'analyse des décisions du Comité doit tenir compte.

Si le Comité décide de maintenir un service, il doit réexaminer la requête à des intervalles ne dépassant pas cinq ans. Si, au cours de la période quinquennale précédant la date de la requête le service est devenu rentable, la requête doit être rejetée; par contre, si le service est demeuré non rentable, le Comité doit de nouveau statuer sur son avenir.

Afin de mieux connaître les pouvoirs que la loi a conférés au Comité, il serait peut-être bon de comprendre le rôle joué par ce dernier dans le processus de suppression d'un service. Dans le Plan priviligié pour le service de l'Ouest des trains transcontinentaux de voyageurs, émis en avril 1977, le Comité déclarait:

D'après la loi, la Commission canadienne des transports ne peut:

1. payer la totalité des pertes des trains de voyageurs ni à plus forte raison, payer des sommes supplémentaires comme stimulants financiers ou d'opération ou consacrées à des investissements dans l'équipement des trains de voyageurs;
2. ordonner au Canadien National et à Canadien Pacifique d'exploiter leurs services de trains de voyageurs en vertu d'une structure unique ou unifiée de gestion et d'exploitation.**

2.2.1.3 Article 262 de la Loi sur les chemins de fer

Nous estimons qu'il serait utile de mentionner l'article 262 de la Loi sur les chemins de fer même s'il n'a pas directement trait aux suppressions de service. Les points principaux soulevés lors de l'audition des cas qui relèvent de l'article 262 se rapportent souvent à la nécessité du service et au type d'installations dont dispose le transporteur. Dans le cas qui nous occupe, l'article 262, paragraphes (1), (3) et (6) présentent un certain intérêt et stipulent ce qui suit.

---

* Loi nationale sur les transports, Statuts révisés du Canada, 1966-67, article 1.

** Commission canadienne des transports, Comité des transports par chemin de fer. Plan priviligié pour le service de l'Ouest des trains transcontinentaux de voyageurs, Ottawa, Commission canadienne des transports, avril 1977, p. 3.

(1) La compagnie doit, selon ses pouvoirs,

a) fournir, au point de départ de son chemin de fer et au point de raccordement de son chemin de fer avec d'autres, et à tous les points d'arrêt établis à cette fin, des installations suffisantes et convenables pour la réception et le chargement des marchandises et effets présentés à la compagnie pour être transportés sur son chemin de fer;

b) fournir des installations suffisantes et convenables pour le transport, le déchargement et la livraison de ces marchandises et effets;

c) sans retard, et avec le soin et la diligence voulus, recevoir, transporter et livrer ces marchandises et effets;

d) fournir et employer tous les appareils, toutes les installations et tous les moyens nécessaires à la réception, au chargement, au transport, au déchargement et à la livraison de ces marchandises et effets; et

e) fournir tel autre service, connexe au transport, habituel ou d'usage relativement aux affaires d'une compagnie de chemin de fer, selon que la Commission l'ordonne.

(3) S'il arrive que, de l'avis de la Commission, la compagnie ne fournit pas les installations et les commodités nécessaires, la Commission peut ordonner à la compagnie de les fournir dans un délai ou durant une période qu'elle juge convenable en tenant compte de tous les intérêts légitimes; ou elle peut interdire ou restreindre l'emploi, sur tous les chemins de fer généralement, sur un chemin de fer déterminé ou sur un tronçon de ce chemin de fer, de machines, locomotives, wagons, matériel roulant, appareils, machineries ou dispositifs, ou d'une espèce ou catégorie quelconque, non équipés selon les prescriptions de la présente loi ou des ordonnances rendues ou des règlements établis par la Commission dans les limites de ses attributions en vertu des dispositions de la présente loi.

(6) Pour les fins du présent article, la Commission peut ordonner la construction ou l'exécution d'ouvrages déterminés ou l'acquisition d'immeubles, ou que des wagons, de la force motrice ou d'autres matériels soient attribués, distribués, employés ou déplacés selon que le spécifie la Commission, ou que des mesures, systèmes ou méthodes spécifiées soient adoptés ou suivis par certaines compagnies en particulier ou par les compagnies de chemin de fer en général, et la Commission peut, dans une telle ordonnance, spécifier les frais maximums qui peuvent être imposés par la compagnie ou les compagnies en ce qui concerne toute chose ainsi ordonnée par la Commission.

Ces paragraphes résument les dispositions qui obligent la compagnie ferroviaire à fournir des services ainsi que les pouvoirs permettant au Comité d'ordonner à une compagnie de fournir des services si elle ne le fait pas de plein gré et de fixer les tarifs maximaux applicables à de tels services.*

2.2.2 Directive et énoncé de politique émis par le ministre des Transports en 1976

Pour terminer l'étude du cadre institutionnel et plus particulièrement de son aspect légal, nous nous tournons maintenant vers l'énoncé de politique** et la directive*** dont nous avions parlé dans la section précédente. L'énoncé de politique, émis par le ministre des Transports en janvier 1976, portait sur la création d'un réseau national de trains de voyageurs qui soit efficace et rentable et qui desserve les endroits où il existait un nombre suffisant de voyageurs prêts à payer les coûts d'un tel service et à l'utiliser. La seule exception à cet énoncé était que les services de transport soient maintenus dans les régions éloignées où il n'existait pas d'autres moyens de transport raisonnables. L'énoncé de politique présenté par le Ministre à la Chambre des communes soulignait le rôle futur des trains de voyageurs.

> Nous estimons, M. l'Orateur, qu'il existe trois rôles possibles pour les trains de voyageurs et que ces rôles peuvent être exécutés sans nécessiter des niveaux de subvention exorbitants à condition toutefois que les services soient améliorés et qu'ils soient exploités de manière efficace et rentable. Il existe d'abord les services de courtes à de moyennes distances qui relient les principales agglomérations en des temps de déplacement qui se situent entre les temps de déplacement des automobiles, des autocars et des aéronefs; viennent ensuite les services de navette intra et interurbains qui transportent un grand nombre de voyageurs et finalement les services transcontinentaux ou de longues distances qui offrent des services fondamentaux de niveau plus élevé que ne peuvent le faire les autocars. Nous estimons également que les compagnies ferroviaires devraient continuer à desservir les régions éloignées de notre pays qui ne disposent pas d'autre moyen de transport adéquat...
>
> Le public, M. l'Orateur, n'est cependant pas bien desservi sur certains itinéraires canadiens. Nous sommes

---

* Loi sur les chemins de fer, (1970), article 262(1), (3) et (6).

** Ministre des Transports. Débats de la Chambre des communes, op. cit., p. 10437-10439.

*** Transports Canada. Directive For The Guidance of the Canadian Transport Commission, On Rail Passenger Services, op. cit.

> d'avis que certains marchés bénéficieraient de services de meilleure qualité, plus fréquents et à des tarifs moins élevés s'ils étaient desservis par le secteur du transport par autocars ou par celui du transport par aéronef. Le gouvernement a l'intention d'encourager ces secteurs à remplacer les compagnies ferroviaires sur les trajets qui se prêtent mal à ce genre de service ou qui ne sont pas très achalandés.
>
> Le gouvernement a l'intention d'établir un réseau national de services ferroviaires qui soit économiquement et socialement justifié. Nous proposons de créer, là où c'est possible, un réseau ferroviaire interurbain, transcontinental et de navette offrant des services coordonnés aux services d'autocars et d'aéronefs. Les Canadiens auront ainsi la chance de nous faire connaître leur réaction face aux services améliorés et le gouvernement de comprendre la nature et l'importance de cette réaction.*

L'énoncé de politique était accompagné d'une directive qui s'adressait à la C.C.T. et qui demandait à cette dernière d'élaborer et de mettre en oeuvre un plan qui permettrait la création d'un réseau national de base de trains de voyageurs. Ce plan devait orienter les caractéristiques économiques et techniques du secteur des chemins de fer en fonction de l'objectif de l'auto-suffisance commerciale tout en tenant compte des besoins observés des passagers. La directive stipulait que:

> 4. Ce plan devrait fournir les données fondamentales nécessaires à la création d'un réseau transcanadien de trains de voyageurs à service unique qui serait, dans la mesure du possible, intégré aux services d'autocars et d'aéronefs; ce réseau devrait également offrir des services reliant la côte du Pacifique et la côte de l'Atlantique, traversant le centre du Canada et empruntant le corridor national entre Québec et Windsor tout en évitant que les services offerts par les deux compagnies nationales ne fassent double emploi.
>
> 5. La CCT devrait chercher la meilleure méthode de satisfaire aux exigences des voyageurs, par quelque mode de transport que ce soit, et plus particulièrement se laisser guider par les principes spécifiques suivants:
>
> (a) le plan devrait permettre de réduire sensiblement le niveau actuel des subventions accordées aux services de trains de voyageurs et d'atteindre une auto-suffisance économique opérationnelle plus grande.
>
> (b) le réseau ferroviaire de base devrait comprendre une voie principale offrant des possibilités de

---

* Ministre des Transports. Débats de la Chambre des communes, op. cit., p. 10438.

correspondance aux autres services ferroviaires et aux autres modes de transport et permettre d'éviter tout double emploi inutile.
(c) le CN et le CP devraient avoir la possibilité d'utiliser les mêmes installations et fournir des services de soutien communs partout où c'est faisable.
(d) la capacité disponible devrait mieux correspondre au trafic permanent véritable et les compagnies devraient envisager la possibilité d'offrir des services moins dispendieux ou d'utiliser d'autres types d'équipement.
(e) les compagnies devraient refaire les horaires en vue d'offrir de meilleures possibilités de correspondre avec tout autre mode de transport, et améliorer le temps de disponibilité des services.
(f) les tarifs ferroviaires demandés devraient refléter le besoin d'améliorer la viabilité commerciale des compagnies et de réduire les niveaux des subventions; la méthode d'établissement des prix devrait tenir compte des coûts afférents à l'amélioration de la qualité et de la fiabilité des services.
(g) c'est l'utilisateur qui devrait payer tous les coûts afférents à la prestation de services et de commodités qui dépassent les services normalement offerts en classe coach.
(h) il ne faudrait jamais supprimer les services de trains de voyageurs qui desservent les communautés qui ne disposent d'aucun autre moyen de transport commercial.*

2.3 Analyse

La nature du marché du transport de voyageurs s'est modifiée avec les années et c'est pourquoi il a fallu rectifier le type de services de trains de voyageurs offerts. Cette rectification s'est traduite, dans certains cas, par des abandons de services et, dans d'autres, par la prestation de services correspondant davantage aux besoins des utilisateurs. On se demande évidemment pourquoi cette rectification n'a pas été l'oeuvre unique des forces naturelles du marché. La réponse nous est partiellement fournie par le fait que les caractéristiques de l'offre et de la demande sont telles que même les rectifications n'auraient pas permis aux compagnies de devenir rentables, et que la plupart d'entre elles auraient été poussées à se retirer du marché. Le public a cependant laissé savoir, par l'intermédiaire de son gouvernement, qu'il estimait que les avantages des services de trains de voyageurs étaient, dans certains cas, assez importants pour en justifier le maintien et que le gouvernement se devait d'intervenir. Le gouvernement a spécialement chargé le C.T.C.F. de la surveillance du processus de suppression des services de trains de voyageurs. La détermination de ce

---

* Transports Canada, Directive for the Guidance of the Canadian Transport Commission on Rail Passenger Services, p. 1-3.

mandat s'est faite par le biais d'amendements à la Loi sur les chemins de fer apportés au moment de l'adoption de la Loi nationale sur les transports en 1967.

La LNT établissait la nécessité d'avoir:

> 1. ... un système économique, efficace et adéquat de transport utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas...*

Même si on ne cite pas souvent cette politique dans les décisions, elle constitue une partie importante du cadre institutionnel qui régit la prise de décisions. L'analyse comprise dans la présente section se réfère à cette politique afin de déterminer si les décisions reflètent une certaine cohérence socio-économique. Les pertes réelles, les autres moyens de transport, les incidences de la suppression et les besoins futurs de la région en matière de transport (La Loi sur les chemins de fer, article 260(6)) dont le C.T.C.F. tient compte au moment de prendre une décision relative à la suppression d'un service nous indiquent partiellement l'approche adoptée par le Comité en vue de se conformer à cette politique. Le paragraphe (6) aide essentiellement à établir si le rôle des services de trains de voyageurs contribue à l'existence d'un réseau de transport de passagers adéquat dans la région en cause et à identifier les meilleures façons d'utiliser les autres modes de transport, et ce au coût total le plus bas. Les décisions rendues par le Comité témoignent également de l'intérêt de ce dernier à respecter les exigences de la politique portant sur l'efficacité et la rentabilité d'un réseau de trains de voyageurs.

L'analyse qui suit porte sur la cohérence économique et est divisée en quatre grandes parties intitulées: l'approche globale du Comité face au processus de suppression des services; l'historique de l'approche du Comité; la rationalisation des trains transcontinentaux et l'article 262 de la Loi sur les chemins de fer.

2.3.1 Approche globale du Comité face au processus de suppression des services

2.3.1.1 Les services non rentables et l'agrément d'une requête en suppression

Lorsque le C.T.C.F. a établi qu'un service de trains de voyageurs a subi des pertes au cours d'une des trois dernières années financières ou plus, y compris la dernière, il doit statuer sur la rentabilité du service. Pour tous les cas qui lui ont été soumis, à l'exception d'un seul, le Comité a établi que le service n'était pas rentable, c'est-à-dire qu'aucune modification faisable des facteurs dont la compagnie ferroviaire avait le

---

* Loi nationale sur les transports, Statuts révisés du Canada, 1966-67, article 3.

contrôle n'aurait réussi à rendre le service visé profitable. Le rejet de la requête en suppression du service de trains de voyageurs circulant entre Victoria et Courtenay sur l'île de Vancouver, présentée par le CP au nom de la Esquimalt and Nanaimo Railway, constitue le seul cas d'exception. Dans la décision rendue, le commissaire Jones s'exprimait en ces termes:

> Il reste toutefois, pour me convaincre, à démontrer que la qualité du service ne peut être améliorée avec, comme résultat, au moins une augmentation des recettes. Les preuves produites lors de l'audience m'ont convaincu que le service de trains de voyageurs de l'E & N qui circule entre Victoria et Courtenay est exploité sans aucune considération réelle pour le confort et la commodité des voyageurs, et sans tenir suffisamment compte des principes commerciaux que la Compagnie de chemin de fer du Pacifique-Canadien applique avec succès dans ses autres entreprises. Tant que la preuve ne nous aura pas été apportée que le service est exploité correctement par CP Rail pour tout ce qu'il est en son pouvoir de faire, il nous est impossible de déterminer si le service est non rentable et si vraisemblablement il continuera à le demeurer.*

Avant de rejeter la requête, le commissaire indiquait un certain nombre d'améliorations que la compagnie pourrait apporter à ses services. Dans la même décision, le commissaire indiquait pourquoi certains facteurs relevant du contrôle de la compagnie ferroviaire étaient importants et pourquoi certains autres facteurs externes échappaient au contrôle de celle-ci.

> Le soin avec lequel une compagnie de chemin de fer s'occupe de toutes ces questions dont nous venons de faire état: établissement des horaires, publicité, installations prévues pour les passagers ainsi que des autres questions, a des répercussions directes sur le coefficient d'utilisation de ces trains par les voyageurs. Et, pour la raison bien évidente que c'est le voyageur qui paie le prix du transport, il aura les mêmes répercussions directes sur les recettes et, partant, sur la rentabilité du train.
>
> Il existe de nombreux facteurs extérieurs au chemin de fer, sur lesquels ce dernier n'a que peu de contrôle direct, qui ont une influence sur le choix, par un voyageur, d'un autre mode de transport concurrent. La vitesse des aéronefs, les bas prix des transports par autobus et la commodité de l'automobile particulière n'en ont que quelques uns (sic). Si la préférence du public

---

* Décision, rendue le 30 octobre 1970, relative à la requête en suppression du service de trains de voyageurs circulant entre Victoria et Courtenay (C.-B.), présentée par le CP au nom de la Esquimalt and Nanaimo Railway, p. 20-21.

> pour un autre mode de transport devient suffisamment répandue dans une situation donnée, il peut arriver que le service de voyageurs par chemin de fer concurrent devienne intrinsèquement non rentable. Dans une telle situation, l'obstacle à la rentabilité est suffisamment profond pour rendre le service non rentable.*

La décision rendue par le C.T.C.F. en 1972 et portant sur les services offerts au Centre du Canada comprenait d'autres commentaires relatifs aux facteurs échappant au contrôle d'une compagnie ferroviaire.

> De nombreux facteurs échappant au contrôle des chemins de fer peuvent empêcher des services voyageurs de fonctionner profitablement. En certains cas il s'agit de situations temporaires, ou même saisonnières lorsque le trafic et les recettes sont d'origine principalement touristique. Il peut s'agir par contre d'états chroniques, qui se présentent par exemple lorsque l'offre de trafic est à prédominance locale et que le potentiel recettes est limité par le chiffre réduit, sinon en baisse, d'un grand nombre de collectivités riveraines.**

Si le C.T.C.F. établit qu'un service est rentable, il est tenu de rejeter la requête en suppression de services. Le Comité n'est tenu de

---

* Ibid., p. 19-20.

** Décision, rendue le 28 décembre 1972, relative aux requêtes présentées par le CN en suppression des services de trains de voyageurs circulant entre: Québec et Chicoutimi; Montréal et Hervey; La Tuque et Parent; Parent et Senneterre; et entre Senneterre, Noranda et Rouyn;

- Québec-Senneterre et Cochrane;

- Toronto-North Bay et Kapuskasing; Hornepayne et Manitouwadge; Hearst et Nakina; et entre Sioux Lookout et Thunder Bay North;

- Winnipeg et Thunder Bay North;

- Winnipeg, Le Pas, Thompson et Churchill; Flin Flon, Cranberry Portage et Osborne Lake; Le Pas et Lynn Lake; Dauphin et Winnipegosis; et Wabosden, Gillam et Churchill;

- Jasper, Prince George et Prince Rupert.

- McBride et Prince George;

- Requête de la Nippissing Central Railway Company en suppression des services de trains de voyageurs circulant entre Swastika et Noranda, p. 13.

statuer sur l'avenir du service que lorsqu'il établit sa non-rentabilité. Les commentaires suivants puisent dans plusieurs décisions les éléments étayant l'approche adoptée par le Comité lorsque, par l'agrément d'une requête en suppression de service il visait le respect de l'objectif en vertu duquel il devait tenter de créer un réseau de transport de voyageurs efficace et rentable qui maximiserait les possibilités de chaque mode de transport tout en minimisant les coûts.

Les décisions nous permettent de constater que l'approche du Comité se fondait généralement sur le critère du niveau d'utilisation. Lorsque le Comité constatait qu'un service intrinsèquement non rentable attirait un nombre raisonnable de clients, même si le nombre de clients représentait un coefficient non seulement équivalent au point-seuil mais sensiblement inférieur, il rejetait la requête en suppression de service. Conformément à l'article 260(6) de la Loi sur les chemins de fer, l'approche du Comité tenait compte des pertes réelles, des autres moyens de transport, de l'incidence de la suppression du service et des besoins futurs de transport de la région en cause. Lorsque le Comité avait à étudier des cas de suppression de services offerts à des régions où les autres moyens de transport étaient inexistants ou très limités, il ne tenait jamais compte du critère d'utilisation raisonnable. Les citations suivantes tirées des décisions du C.T.C.F. illustrent bien l'approche adoptée par le Comité. Lorsqu'en 1970, le Comité a rendu sa décision relative à la suppression des services offerts par le "Canadien", il a indiqué que:

> ...Dans ces circonstances et compte tenu des pertes subies par le "Canadien", le Comité établit que le "Canadien", de la façon dont il est exploité actuellement et sans la rationalisation des services de trains de voyageurs qu'il comprend, n'est pas rentable et que vraisemblablement il continuera à le demeurer. Cependant, après examen de toutes les questions qui, à son avis, concernent l'intérêt public, y compris le fait qu'un grand nombre de personnes utilisent ces services de trains de voyageurs [souligné par l'auteur], le Comité détermine que le "Canadien" ne doit pas être supprimé en ce moment et que cette suppression ne doit pas être réexaminée tant que les résultats de l'exploitation du "Canadien" en vertu d'un plan de rationalisation n'auront pas pu être évalués.*

Dans une décision qu'il rendait en 1971 concernant le plan de rationalisation des services du "Canadien" que lui avait soumis le CP, le Comité formulait les commentaires suivants:

> Nous estimons que le but du Parlement, en donnant l'autorisation d'accorder des subventions relatives aux

---

* Décision, rendue le 18 juin 1970, relative aux services offerts par le "Canadien" de CP entre Montréal, Toronto et Vancouver, p. 16.

> pertes subies par les services de trains de voyageurs, est d'assurer la continuité des services de transport de base qu'exigent les besoins du public.*

Il indiquait également dans la même décision:

> En examinant ce problème, la Commission a le devoir de considérer l'intérêt public, sous deux points de vue. Le premier, c'est de s'assurer que des installations essentielles soient fournies aux voyageurs pour leur transport, à un coût raisonnable, entre Montréal et Toronto et la côte du Pacifique et sur les tronçons interurbains des chemins de fer entre la côte du Pacifique et Montréal et Toronto. Un tel service subventionné ne peut se justifier que dans la mesure où le trafic à transporter est suffisant (souligné par l'auteur).**

Les deux citations précédentes démontrent clairement que le Comité avait l'intention d'autoriser les compagnies à fournir les services fondamentaux de trains de voyageurs aussi longtemps qu'ils attireraient un nombre suffisant de clients même lorsqu'il existait d'autres moyens de transport comme dans le cas des services transcontinentaux.

Dans le Rapport intérimaire du Comité des transports par chemin de fer portant sur la rationalisation des services voyageurs entre les points terminus de Montréal/Toronto et de Vancouver, celui-ci déclarait que:

> La Commission a pris position en faveur du maintien des services de voyageurs entre les points terminus de Montréal/Toronto — Vancouver, dans l'intérêt public, tant que le niveau du trafic voyageur serait suffisamment élevé.***

La décision de 1972, portant sur l'exploitation des services de trains de voyageurs empruntant le corridor du Centre du Canada, illustre de nouveau l'approche adoptée par le Comité.

---

* Décision, rendue le 29 janvier 1971, relative aux services offerts par le "Canadien" de CP entre Montréal, Toronto, Vancouver, p. 14.

** Ibid., p. 17.

*** Commission canadienne des transports. Rapport intérimaire du Comité des transports par chemin de fer portant sur la rationalisation des services-voyageurs entre les points terminus de Montréal/Toronto et de Vancouver, Ottawa, Commission canadienne des transports, le 4 novembre 1971, p. 2.

> Le Comité rappelle aux intéressés que, dans les régions où s'exerce une saine concurrence, comme par exemple dans la région du Couloir en général, la mesure dans laquelle les services de trains de voyageurs non rentables sont utilisés doit être le critère définitif du maintien ou du lancement de leur exploitation aux frais du contribuable.*

Un dernier exemple qui illustre l'engagement du Comité à baser ses décisions sur le critère du niveau d'utilisation se trouve dans le rapport et l'ordonnance qui ont été délivrés en 1977, concernant les services desservant Richmond, Lyster et la ville de Québec. Le commissaire Guy Roberge y déclarait:

> Il me faut dire que là où le service de trains de voyageurs offert à la population est si peu utilisé et là où une forte proportion de cette population profite d'un autre mode de transport public disponible, l'affectation de fonds publics visant à subventionner le très petit nombre de personnes qui voyagent par le train, est pour le moins contestable. Cette observation s'applique au service qui est réexaminé dans son état actuel.**

L'évaluation du niveau d'utilisation faite par le C.T.C.F. comprenait non seulement l'étude des statistiques du trafic passé et présent, mais aussi une étude visant à déterminer les marchés potentiels auxquels

---

* Décision, rendue le 20 novembre 1972, relative à la requête présentée par CP en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer ses services de trains de voyageurs sur les parcours suivants: ville de Québec et Montréal; Montréal et Ottawa (rive nord); Toronto et Hamilton;

- relative à la requête présentée par le CN en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer ses services de trains de voyageurs sur les parcours suivants: ville de Québec et Montréal; Montréal, Sherbrooke et Coaticook; Montréal, Brockville et Toronto; Montréal et Ottawa; Ottawa et Brockville; Ottawa et Toronto (via Napanee); Kingston et Toronto; Toronto et Niagara Falls; Toronto, London et Sarnia; Toronto et Stratford; Toronto et Windsor;

- relative à la requête présentée par la Toronto, Hamilton and Buffalo Railway Company en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le service de trains de voyageurs entre Hamilton et Welland;

- relative à la requête présentée par le Penn Central Transportation Company en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le service de trains de voyageurs entre Welland et Fort Érié, p. 17.

** Rapport, le 18 février 1971, relatif à la requête présentée par le CN en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer son service de trains de voyageurs entre Richmond, Lyster et la ville de Québec, p. 26.

donneraient naissance l'amélioration et la modification du service. Le Comité espérait que les changements constructifs transformeraient les utilisateurs potentiels en utilisateurs réels de manière que le niveau du trafic justifie l'octroi de subventions tirées des fonds publics. L'évaluation des marchés possibles d'un service est fondée sur les documents soumis par les requérants ou par les intervenants ainsi que sur les études du Comité et les autres renseignements disponibles. Cette évaluation est évidemment rattachée aux délibérations par lesquelles le Comité tente de déterminer la rentabilité du service et d'identifier les moyens d'en réduire les pertes.

Les deux décisions délivrées en 1971 en rapport avec le service de trains de voyageurs entre Calgary et Edmonton illustrent bien le processus susmentionné.* Après avoir étudié l'ensemble du marché des trains de voyageurs empruntant ce corridor, il a été décidé que ceux-ci y jouaient un rôle important. Le Comité a constaté que le service du CN ne transportait qu'un petit nombre de voyageurs se rendant directement d'un centre à l'autre. Après avoir décidé que c'était le service du CP qui offrait les meilleures possibilités d'amélioration, le Comité, afin d'éviter tout double emploi, a ordonné au CN de supprimer la portion de son service qui reliait Calgary à Edmonton. Le Comité prévoyait que le CP allait pouvoir améliorer la situation financière de son service en desservant une plus grande proportion du marché du corridor grâce à certaines modifications tarifaires, à la réduction des temps de roulement et à l'amélioration des services offerts à bord. On soutenait que les temps de déplacement pourraient être réduits si on limitait les arrêts intermédiaires au nombre de deux puisque les gares locales ne fournissaient que quelques clients. Le Comité ordonnait donc au CP d'offrir un service quittant simultanément les deux agglomérations le matin et également le soir, et ce cinq jours par semaine. Le CP devait offrir un départ dans chaque direction le samedi et le dimanche. Le Comité indiquait:

> Dans cette décision, le Comité a affirmé qu'à son avis, même si le service est non rentable, on peut faire beaucoup pour l'améliorer du point de vue du chemin de fer et du public voyageur. Toutefois, le Comité ne peut pas oublier que ladite amélioration dépendra en grande partie de la réaction du public à la mise en service du nouveau régime et une attention particulière sera donnée à cet aspect.**

---

* Décision, rendue le 31 mai 1971, relative à la requête présentée par le CN en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer son service de trains de voyageurs entre Edmonton, Camrose et Calgary et Drumheller.

Décision, rendue le 31 mai 1971, relative à la requête présentée par le CP en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer son service de voyageurs entre les points terminus de Calgary et d'Edmonton.

** Ibid., p. 10.

En ce qui a trait au niveau d'utilisation, le Comité a fait savoir que, si le public ne réagissait pas favorablement aux améliorations, il envisagerait sérieusement la suppression du service lors d'un examen ultérieur.

2.3.1.2 Étude des dispositions de l'article 260(6)a) à d) de la Loi sur les chemins de fer

L'analyse de l'approche globale du Comité que nous fournissent les paragraphes précédents nous permet de formuler les commentaires suivants en ce qui a trait à l'article 260(6).

a) Disposition de l'alinéa a): les pertes réelles

En vertu de l'alinéa a), le C.T.C.F. doit, au moment de statuer sur une requête en suppression de service, intégrer les pertes au facteur de l'intérêt public. L'approche globale du Comité fait état de la position de ce dernier face à cette question, c'est-à-dire que la poursuite d'un service et que les pertes afférentes ne peuvent être justifiées que par un niveau d'utilisation raisonnable. Dans la décision rendue en 1971 relativement au service du CP reliant Toronto et Havelock et au service du CN reliant Toronto et Markham, le Comité indiquait:

> Du fait que le Comité peut connaître immédiatement ce qu'il en coûte au public et à la compagnie de chemin de fer de faire fonctionner des services de trains de voyageurs, il a en mains un instrument de mesure commode qui lui permet de comparer l'engagement des dépenses publiques avec les besoins établis des communautés desservies par ces deux trains, quelle que soit la forme dans laquelle ils pourraient continuer de fonctionner à l'avenir.*

b) Dispositions de l'alinéa b): les autres moyens de transport

L'alinéa b) oblige le Comité à tenir compte des autres moyens de transport dont disposent les utilisateurs du service à l'étude. Ceci veut donc dire que le Comité doit, pour chaque communauté desservie par le service visé, déterminer le type de route d'accès aux communautés lorsqu'elles existent, la présence de services de transport par autocars, par aéronefs ou par d'autres chemins de fer, la fréquence, l'horaire et la qualité de ces services. Le Comité peut ainsi déterminer le niveau d'isolation d'une communauté. Cette étude a pour but d'assurer qu'en cas de

---

* Décision, le 31 mai 1971, relative à la requête présentée par le CP en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le service de trains de voyageurs entre les points terminus de Toronto et de Havelock;

- relative à la requête présentée par le CN en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le service de trains de voyageurs entre les points terminus de Toronto et Markham, p. 28.

suppression du service de trains de voyageurs, chaque communauté sera desservie par un réseau de transport de voyageurs convenable. S'il arrivait que le nombre de passagers utilisant un service soit peu élevé et que la suppression du service de trains de voyageurs isole la communauté à un niveau jugé intolérable par le Comité, ce dernier ne tiendrait plus compte du critère d'utilisation et ordonnerait le maintien du service.

Dans ce contexte, la décision rendue en 1972 présente un intérêt particulier puisque c'était une des premières décisions portant sur des services desservant les communautés isolées à être rendue au Canada. Dans cette affaire, le Comité avait d'abord catégorisé les services à l'étude de la manière suivante:

> Catégorie 1
> Services ou parties de services de trains de voyageurs desservant principalement des collectivités riveraines inaccessibles par d'autres modes de transport et en particulier par la route.
>
> Catégorie 2
> Services ou parties de services de trains de voyageurs traversant des régions qui ne sont pas toujours pourvues en plus de chemins ou routes parallèles au réseau ferré, mais qui comptent en général des collectivités accessibles par d'autres modes de transport. Ces services raccordent souvent des services de catégorie 1 à des agglomérations importantes.
>
> Catégorie 3
> Services de trains de voyageurs qui, de façon générale, sont adéquatement doublés par d'autres moyens de transports, mais qui sont arbitrairement rattachés à des services de catégories 1 et 2 sur le plan du trafic ou de l'exploitation.*

Le Comité poursuivait en justifiant sa décision de la manière suivante:

> Dans l'exécution des missions qui lui sont confiées par l'article 260(6), le Comité a étudié séparément chacune des trois catégories des services ci-dessus. Cela fait, il conclut ce qui suit:
>
> (1) Les services de la catégorie 1 doivent être maintenus en exploitation tant que n'existeront pas d'autres moyens adéquats de transport en alternative (sic), ou que le service actuel restera en demande;

---

* Décision, 1972, relative à la requête présentée par le CN et la Nippissing Central Railway Company et visant les services reliant Québec, Chicoutimi, etc., p. 20.

> (2) Les services de la catégorie 2 doivent également être maintenus en exploitation, aussi longtemps du moins qu'ils sont nécessaires pour jouer un rôle de liaison entre les services de catégorie 1 et les agglomérations importantes, soit de desserte de leurs propres collectivités riveraines dépourvues d'autres services de transport adéquats. Le Comité estime cependant que les services de la catégorie 2 doivent faire l'objet d'expériences tendant à réduire les doubles emplois qui pourraient exister et minimiser les pertes.
> (3) Les services de la catégorie 3 doivent également continuer de fonctionner aussi longtemps qu'ils sont en relation de trafic et d'exploitation avec les autres services; ils doivent également faire l'objet d'expériences de la part des compagnies de chemin de fer.*

Cette décision rappelait également aux compagnies ferroviaires qu'on n'allait pas nécessairement interpréter une déclaration de non-rentabilité d'un service comme signifiant qu'il était impossible de faire quoi que ce soit pour améliorer le service et réduire les pertes.

L'analyse de la décision nous a également permis de mieux connaître l'attitude adoptée par le Comité lorsqu'il doit décider si un service d'autocar pourrait adéquatement remplacer le service ferroviaire. Dans le rapport et l'ordonnance publiés en 1976 en rapport avec le service reliant Jasper, Prince George et Prince Rupert, le Comité émettait l'opinion suivante:

> ...Bien que les horaires d'autobus offrent un service plus fréquent et des tarifs moins élevés pour les petits voyages, ce service comporte certains inconvénients si on le compare au service ferroviaire en termes de confort et de commodité, en particulier pour les voyages de plus longue durée.**

Cette opinion était de nouveau exprimée dans la décision rendue en 1977 concernant le service offert entre Toronto, North Bay et Kapuskasing.*** Elle n'a cependant pas joué un rôle très important dans la décision que le Comité a rendue en rapport avec la requête en suppression du service. Comme nous l'avons déjà mentionné, ce sont plutôt les niveaux d'utilisation et

---

* Ibid., p. 20.

** Rapport, le 3 septembre 1976, relatif à la requête présentée par le CN en autorisation de supprimer son service de trains de voyageurs reliant Jasper, Prince George et Prince Rupert, p. 18.

*** Décision, rendue le 7 septembre 1977, relative à la requête présentée par le CN en autorisation de supprimer son service de trains de voyageurs reliant Toronto, North Bay et Kapuskasing.

d'isolement qui ont joué un rôle prédominant. Les deux décisions susmentionnées ordonnaient le maintien du service: la première en raison du nombre de communautés isolées et la deuxième en raison du niveau d'utilisation. Lorsque le niveau d'utilisation n'est pas élevé et que l'isolement ne constitue pas un facteur déterminant, le Comité accepte généralement que l'autocar remplace le train sur les distances courtes. Les décisions prises pendant la période qui a suivi l'émission de la politique et des directives ministérielles témoignent de cette attitude.

Il existe cependant un cas où le Comité a dérogé à l'approche susmentionnée. Il s'agit de la décision relative au service de trains de passagers reliant Saint John's et Port-aux-Basques à Terre-Neuve.* Le CN déposait alors une requête en autorisation de supprimer son service ferroviaire et d'exploiter un service d'autocar. Le niveau d'utilisation du train en cause était assez important comparativement à d'autres cas cités, mais le Comité autorisait tout de même le CN à supprimer son service ferroviaire et à exploiter le service d'autocars. La nature exceptionnelle du cas peut justifier la décision du Comité.

La compagnie ferroviaire indiquait que pour porter la qualité du service à un niveau acceptable, elle devait effectuer d'importants travaux. Afin de réduire les temps de déplacement grâce à des vitesses plus rapides, la compagnie aurait été obligée de créer un programme de réduction de l'inclinaison de la voie et d'élimination des courbes. Les normes de voie étroite qui avaient servi à la construction du chemin de fer de Terre-Neuve et l'alignement médiocre des voies signifiaient donc que le matériel qui y circulait présentait des dimensions plus petites que le matériel qu'on utilisait ailleurs au Canada. Les coûts de conversion rattachés à la construction de voies respectant les normes courantes, la réduction de l'inclinaison et le réalignement des voies ou, tout simplement les coûts rattachés aux deux dernières séries de travaux étaient considérés prohibitifs. C'est pourquoi le Comité émettait les commentaires suivants:

> La création d'un service d'autocar contribuerait, à notre avis, à réduire considérablement les pertes et permettrait aux voyageurs de bénéficier d'un service plus approprié et d'horaires plus fréquents et peut-être qu'elle permettrait également à la compagnie ferroviaire de retrouver la clientèle perdue au cours des dernières années.**

c) Dispositions de l'alinéa c): l'incidence probable de la suppression d'un service sur les autres services de trains de voyageurs ou sur les autres transporteurs.

---

* Décision, rendue le 3 juillet 1968, relative à la requête présentée par le CN en autorisation de supprimer le service de trains de voyageurs reliant Saint John's et Port-aux-Basques, à Terre-Neuve, et de le remplacer par un service d'autocar.

** Ibid., p. 15-16.

En vertu de l'alinéa c), le C.T.C.F. est tenu d'évaluer l'incidence de la suppression d'un service sur les autres services de transport disponibles. Dans le cadre de cette évaluation, le C.T.C.F. doit habituellement déterminer si les autres services de transport disposent de la capacité nécessaire et si la qualité de leurs services répond aux besoins des passagers des chemins de fer. Dans une décision qu'il rendait en 1970, le Comité émettait, par exemple, quelques commentaires sur l'incidence défavorable de la suppression des services voyageurs entre Toronto et Guelph.

> b) Les problèmes que comporte le transport, par d'autres moyens de transport public, de plus de 400 voyageurs qui utilisent quotidiennement ce service sur la totalité ou une partie de son itinéraire, sont graves et complexes dans cette zone encombrée du système de transport de l'Ontario.*

Dans la décision qu'il rendait en 1971, au sujet des services offerts entre Toronto et Havelock et entre Toronto et Markham, le C.T.C.F. a également tenu compte de l'incidence défavorable possible que représentait la suppression de ce service.

> Beaucoup de témoins sont venus nous parler de l'encombrement du réseau routier dans Toronto même et aux abords de la ville, et des économies qui pourraient être réalisées en frais de péage et en temps perdu en automobile ou dans les autobus aux heures de pointe si tous ces usagers de la route pouvaient devenir des voyageurs du rail et nous avons été averti des conséquences, si nous agissions en sens contraire.
>
> Dans une grande ville comme Toronto, il n'est pas douteux qu'un train de voyageurs, là où le chemin de fer existe déjà, peut transporter des quantités importantes de gens plus vite et pour eux tout aussi économiquement que l'automobile ou l'autobus. Et lorsqu'un train de voyageurs remplit cette fonction, il en résulte un

---

* Décision, rendue le 30 septembre 1970, relative à la requête présentée par le CN en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le service de trains de voyageurs entre: Toronto et Palmerston, Palmerston et Owen Sound, Palmerston et Southampton, Stratford et Kincardine, Stratford et Goderich;

- relative à la requête présentée par le CN en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le service de trains de voyageurs entre Toronto et Guelph;

- relative à la requête présentée par le CN en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le service de trains de voyageurs entre Toronto et Owen Sound, p. 52;

> dégagement substantiel des rues, des routes et des voies rapides.*

Le C.T.C.F. a tenu compte de l'interdépendance des différents services et de l'incidence qu'ils peuvent avoir les uns sur les autres. Dans la décision susmentionnée qu'il avait rendue en rapport avec les services offerts au centre du Canada, le C.T.C.F. fondait le rejet des requêtes en suppression justement sur l'interdépendance des diverses catégories de services. La décision prise en 1972 concernant les services offerts dans le Couloir nous fournit un autre exemple de l'importance de l'interdépendance des services. Vers la fin de la décision le Comité s'exprime en ces termes:

> Le Comité a l'intention d'inviter le public à exprimer ses opinions sur les services de trains de voyageurs de la région du Couloir et à proposer des moyens d'améliorer ces services et de les rendre plus économiques. En raison de l'interdépendance existant entre les services du Couloir et les services susmentionnés qui traversent le pays de l'Atlantique au Pacifique, le Comité estime également qu'aucune décision définitive concernant la suppression de l'un ou l'autre des services sous examen dans la présente décision ne devrait être prise avant que les idées du public sur les services transcontinentaux n'aient été pleinement appréciées en ce qu'elles pourraient influer sur les services du Couloir ou contribuer à leur amélioration.** (Souligné par l'auteur)

d) Dispositions de l'alinéa d): les futurs besoins de la région en matière de transport de voyageurs

L'article 260(6) oblige également le C.T.C.F. à tenir compte des futurs besoins de la région visée en matière de transport et à déterminer si ces facteurs auraient ou non une incidence sur la demande future des voyageurs. Le Comité accorde évidemment beaucoup d'importance aux augmentations possibles de trafic lorsqu'il statue sur les niveaux futurs d'utilisation qui justifieraient les coûts que le public devrait assumer par rapport au service en cause.

La croissance démographique prévue a constitué un facteur positif dans la décision que le Comité rendait en 1971 au sujet des services reliant Toronto et Havelock et Toronto et Markham.

---

* Décision, 1971, relative à la requête présentée par le CN et le CP en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le service de trains de voyageurs entre Toronto, Markham, etc. p. 27.

** Décision, 1972, relative aux requêtes présentées par le CP, le CN, la Toronto, Hamilton and Buffalo et la Penn Central en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le service de trains de voyageurs entre: Québec, Montréal, etc., p. 15.

> Nous avons été frappés par les indices évidents du développement rapide de Scarborough, de celui des lotissements Malvern et autres, qui auront tous pour conséquence l'augmentation d'un ordre de grandeur très important, de la population des banlieues dans un avenir prévisible, ce qui implique évidemment une demande correspondante pour des moyens de transport rapides, sûrs, économiques et d'une grande capacité, entre Toronto et les localités situées le long de la ligne.*

En ce qui a trait aux besoins futurs de transport, le Comité s'intéresse également aux cas où il est impossible de déterminer si, en raison de l'inexistence ou de la parcimonie des autres services de transport offerts à la communauté, les besoins futurs resteront les mêmes.

L'étude des besoins futurs de transport a également porté sur la situation énergétique et sur l'incidence de celle-ci sur les trains de voyageurs. Depuis 1973, moment de l'escalade des prix du pétrole brut, on s'est rendu compte que les approvisionnements pétroliers étaient limités, non renouvelables et qu'il ne fallait pas les gaspiller. Cette constatation a poussé certains spécialistes à reconnaître que le rôle du train sur le marché du transport de voyageurs était susceptible de changer. À ce moment-là on n'avait pas réussi à déterminer la nature et l'importance de ce changement pas plus qu'on en comprend la pleine portée maintenant. Dans ses délibérations, le Comité a tenu compte du fait que la modification de la courbe de consommation d'énergie risquait de donner naissance à une demande renouvelée de services voyageurs. Dans une décision qu'il rendait en décembre 1973, le Comité ordonnait le maintien de services dont le niveau d'utilisation n'était pas très élevé et qui faisait face à la concurrence des autres services de transport. Le Comité a agi en ce sens en raison du climat d'incertitude créé par la situation énergétique. Le Comité y indiquait:

> Plusieurs des services étudiés dans la présente décision transportent relativement peu de personnes et, dans tous les cas, ils fonctionnent bien au-dessous de leur capacité. Cela provient principalement de la préférence marquée du public voyageur pour la voiture particulière, mais aussi, dans la plupart des cas, de la présence d'autres moyens de transport public. Mais lorsqu'il envisage les besoins futurs de transport des régions actuellement concernées, le Comité doit tenir compte d'une évolution probable des habitudes de voyage des Canadiens sous l'influence de la crise menaçante de l'énergie et constater ses répercussions sur la demande des services dont il s'agit avant d'en considérer la

---

* Décision, 1971, relative à la requête présentée par le CN et le CP en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le service de trains de voyageurs reliant Toronto, Markham, etc., p. 27.

> suppression. Le Comité juge qu'il n'y a pas lieu de supprimer ces services.*

Dans les décisions qu'il rendait en 1976 concernant les services offerts par "Le Canadien" et le "Super Continental", le Comité traçait l'historique des efforts de rationalisation des services transcontinentaux qui avaient été déployés depuis 1970.** Le Comité y décrivait aussi l'incidence de la situation énergétique sur le processus de rationalisation.

> Vers la fin de 1973, les progrès réalisés en matières (sic) de rationalisation furent touchés par le climat d'incertitude créé par la crise de l'énergie. Le Comité a convenu que tout changement envisagé dans le système actuel de transport devrait être réévalué à la lumière des répercussions éventuelles de la crise de l'énergie sur les circuits de circulation établis et sur la demande future de services de transport.***

Le Plan privilégié pour le service de l'Ouest des trains transcontinentaux de voyageurs traite en profondeur des réflexions du Comité au sujet de

---

* Décision, rendue le 14 décembre 1973, relative aux requêtes présentées par le CN en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer son service de trains de voyageurs entre: Québec, La Malbaie et Clermont, Richmond, Lyster et Québec et entre Deux-Montagnes et Grenville;
- relative à la requête du CN visant les services entre Saskatoon et Le Pas; Prince Albert et Baie D'Hudson et entre Regina-Saskatoon et Prince Albert;
- relative à la requête du CN visant les services entre Edmonton et North Battleford;
- relative à la requête présentée par le CN en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer son service de trains de voyageurs entre: Montréal et Mont Laurier;
- relative à la requête du CP visant les services entre Sudbury et Sault Sainte Marie, p. 8.

** Décision, rendue le 29 janvier 1976, relative à la requête présentée par le CP en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer son service de trains de voyageurs le "Canadien" entre Montréal, Toronto et Vancouver.

Décision, rendue le 26 février 1976, relative à la requête présentée par le CN en abandon de son service de trains le "Super Continental" entre Montréal, Toronto, Winnipeg, Saskatoon, Edmonton, Jasper et Vancouver.

*** Décision, 1976, relative à la requête présentée par le CP visant son service le "Canadien" p. 5.

Décision, 1976, relative à la requête par le CN concernant le service du "Super-Continental".

l'énergie et de son incidence sur la demande et l'offre de services de trains de voyageurs.

Nous ne pouvons prévoir quelle sera la situation de l'approvisionnement de pétrole dans cinq, dix ou vingt ans, ni le prix du combustible dans les années à venir. Nous savons pertinemment que le prix de l'essence et d'autres combustibles a augmenté substantiellement depuis 1973 et continuera vraisemblablement à augmenter, bien que nous ne puissions prévoir à quel rythme. Les voyageurs par véhicule automobile en seront grandement touchés et c'est ce mode de transport le plus utilisé actuellement que les autres moyens de transport doivent concurrencer. D'autres tentatives récentes de conservation d'énergie, telles que la réduction de la limite de vitesse sur les routes, peuvent également entraîner une diminution des voyages par véhicule automobile; encore ici, il est difficile de prévoir dans quelle mesure et à quel rythme l'utilisation du véhicule automobile en sera atteinte.

Le service de trains de voyageurs peut être un moyen efficace d'acheminer des passagers car il utilise peu d'énergie par voyageur-mille, surtout si ces trains sont caractérisés par un coefficient élevé d'occupation et un matériel léger. Dans le contexte du service transcontinental, la quantité de combustible utilisée est relativement peu élevée au regard de la consommation totale d'énergie au pays dans le domaine du transport. C'est le transport urbain qui consomme la plus grande quantité d'énergie. Les trajets interurbains courts occupent le deuxième rang au tableau des consommateurs d'énergie. Les longs voyages transcontinentaux par tous modes de transport représentent une plus faible proportion de consommation d'énergie que les deux autres susmentionnés.

Toutefois, en raison de l'incertitude et de la préoccupation de plus en plus grande face à la question de l'énergie, le transport ferroviaire se révèle le meilleur choix. Tels qu'ils sont exploités actuellement, les services transcontinentaux n'ont pas le rendement énergétique qu'ils devraient fournir, en raison du nombre relativement bas de places assises et du matériel lourd utilisé. Le nombre restreint de places est attribuable aux espaces affectés aux bars et aux salles à manger dans ces trains et au nombre inférieur de places actuelles en voitures-lits par rapport aux coachs. De plus, le service transcontinental se caractérise par une demande de pointe très prononcée, le coefficient d'occupation étant considérablement plus élevé en été qu'en hiver, saison de relâche. Cette baisse de la demande hors-saison accentue le problème de la consommation de combustible pour ces trains.

> Tout en reconnaissant tous ces problèmes, nous nous rendons compte que l'avenir incertain touchant l'énergie laisse entendre que le service de trains transcontinentaux est appelé à prendre plus d'importance. Parallèlement, le plan privilégié tente de combler les lacunes les plus graves afin de réaliser une exploitation plus efficace.*

Dans sa décision de 1978 relative au service de la région du Saguenay - Lac-St-Jean, le Comité, dans son analyse des besoins futurs de transport, faisait de nouveau mention de l'énergie.

> Il ressort des témoignages donnés aux audiences la ferme conviction que la région du Saguenay-Lac St-Jean verra sa population s'accroître et que les frais accrus de l'automobile et les problèmes énergétiques contribueront à accroître la clientèle des services de transport en commun.**

Enfin, dans le rapport et l'ordonnance récemment rendus au sujet du service reliant Halifax et Yarmouth, Nouvelle-Écosse, le Comité, parlant des besoins futurs de transport, émettait les commentaires suivants:

> Les dépositions faites aux audiences indiquent que l'itinéraire Halifax-Yarmouth continuerait à avoir besoin de moyens suffisants de transport en commun, tout particulièrement si l'usage de l'automobile particulière se trouvait sensiblement restreint à l'avenir en raison d'une pénurie d'essence.***

Plus loin, dans le même rapport, le Comité demandait à VIA Rail de consulter les différentes parties intéressées afin de déterminer le rôle futur du service. Il recommandait à VIA de tenir compte, entre autres, du facteur énergétique.

---

* C.T.C.F. Le plan privilégié pour le service de l'Ouest des trains transcontinentaux de voyageurs, p. 37-38.

** Décision, rendue le 29 décembre 1978, relative au réexamen des services de trains de voyageurs suivants du CN, en vue de déterminer s'ils seront maintenus ou supprimés, en tout ou en partie, entre: Montréal et Chicoutimi, Québec (Sainte-Foy) et Chicoutimi, Chambord et Dolbeau, Québec (Limoilou) et Rivière-à-Pierre, p. 14.

*** Rapport, le 19 septembre 1979, relatif à la requête présentée par le CP pour le compte de Dominion Atlantic Railway en suppression de son service de trains de voyageurs entre Halifax, Kentville et Yarmouth, p. 34.

(ii) Énergie:

Le groupe devrait tenir compte du fait que ce mode de transport en commun sera appelé à acheminer une proportion beaucoup plus forte du trafic Halifax-Yarmouth en raison de l'augmentation constante du prix de l'essence et de la possibilité d'une pénurie de combustible. Le gouvernement provincial devrait en particulier chercher à prévoir le rôle que jouerait un service de trains amélioré.*

2.3.1.3 Autres facteurs considérés

a) Incidence sur l'embauche

Au cours de ses délibérations, le Comité semble s'être préoccupé de l'avenir des employés du secteur ferroviaire qui allaient devoir se déplacer en raison des modifications ou des suppressions des services de trains de voyageurs. Ce facteur ne semble cependant avoir joué un rôle déterminant dans aucune des décisions rendues par le Comité. Le Rapport intérimaire du Comité des transports par chemin de fer portant sur la rationalisation des services-voyageurs reliant les points terminus de Montréal/Toronto et de Vancouver fait état de l'approche adoptée par le Comité face à cette question.

L'une des conséquences de la rationalisation des services de trains de voyageurs à laquelle la Commission attache un intérêt primordial est l'effet qu'aura cette décision sur l'emploi des cheminots qui fournissent des services directs d'exploitation.

Dans sa décision du 29 janvier concernant le "Canadien", la Commission indiquait qu'elle n'est pas sans savoir qu'il faudra "trouver un autre emploi au personnel de wagons-lits". C'est là une des considérations qui décideront du choix du moment opportun pour la réduction de certains services de wagons-lits.

L'exécution d'un projet de réorganisation ou de réduction des services de trains de voyageurs en général suscite les mêmes inquiétudes vis-à-vis la garantie d'emploi pour les cheminots.

Les termes et conditions de cette garantie d'emploi sont évidemment des questions qui ne peuvent être résolues que dans le cadre de la négociation collective, ce qui dépasse la compétence de la Commission. À ce propos, la Commission désirerait assurer les compagnies de chemin de fer et leurs employés que, autant que la Loi le permette, elle est prête à considérer les frais justifiables qui serviront à maintenir et à améliorer la

---

* Ibid., p. 37.

garantie d'emploi des employés concernés comme résultant de la rationalisation des services de voyageurs.

Puisque le Trésor fédéral consent à verser des subventions allant jusqu'à 80 pour cent des pertes dues à l'exploitation des trains de voyageurs qui ont été maintenus par suite de décisions rendues par la Commission, les frais qu'encourraient les compagnies de chemin de fer en garantissant l'emploi des cheminots pourraient être réduits de la même façon.

La Commission est d'avis que le procédé de rationalisation pourrait être appliqué plus humainement si les compagnies de chemin de fer se basaient sur la réduction normale du personnel causée par le départ ou la retraite d'employés ou si elles mettaient au point une autre forme de garantie d'emploi pour la main-d'oeuvre concernée. En abordant ainsi la rationalisation, on pourrait arriver plus rapidement et plus aisément au but prévu, soit un réseau de trains de voyageurs dont les services seraient plus économiques, efficaces et adéquats, là où le trafic est assez dense pour justifier le maintien du service.*

b) Fonds publics consacrés aux autres modes de transport

Une question qu'on soulève au cours des audiences publiques et qui relève de l'économique des trains de voyageurs porte sur le montant de fonds publics qui servent à appuyer le transport aérien et terrestre. Plusieurs intervenants ont souligné que les subventions accordées au transport aérien et au transport terrestre justifiaient l'octroi de subventions à différents services de trains de voyageurs et le maintien de ceux-ci. Dans la décision qu'il rendait en 1971, en rapport avec le plan de rationalisation des services transcontinentaux fournis par le "Canadien" du CP, le C.T.C.F. émettait le commentaire suivant:

> En acceptant le point de vue selon lequel le service du "Canadien" devrait continuer à être assuré à l'aide de subventions, à sa fréquence actuelle, pendant une certaine période durant laquelle tout le problème du transport transcontinental des voyageurs pourrait être étudié complètement, nous avons pris en note le plaidoyer d'un bon nombre de témoins, selon lequel les services concurrentiels aériens ou routiers de transport des voyageurs sont subventionnés soit par le gouvernement fédéral, soit par le gouvernement provincial.**

---

* C.T.C.F. Rapport intérimaire du Comité des transports par chemin de fer portant sur la rationalisation des services-voyageurs entre les points terminus de Montréal/Toronto et de Vancouver, p. 3-4.

** Décision, rendue le 29 janvier 1971, relative à la requête présentée par le CP en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer son service de trains de voyageurs le "Canadien" entre Montréal, Toronto et Vancouver, p. 15.

Un peu plus loin dans la même décision, le Comité laissait savoir qu'il avait l'intention de mettre sur pied un réseau transcontinental de services voyageurs dont les coûts assumés par le public seraient justifiés par le nombre de passagers transportés. Le Comité indiquait qu'à ces fins, il fallait tenir compte de deux facteurs. Il fallait d'abord veiller à ce que le public dispose des services transcontinentaux essentiels, et ce à un coût raisonnable. Il décrivait le deuxième en ces termes:

> Le second, c'est de faire ce que nous pouvons pour encourager la mise au point d'un service de voyageurs dans lequel chaque moyen de transport supporte, autant que possible, une juste part du prix de revient réel des ressources, des facilités et des services fournis à ce moyen de transport grâce aux deniers publics. Nous admettons qu'il se pose ici un problème de juridiction, parce que l'administration fédérale ne saurait dicter une politique routière aux administrations provinciales tandis que, d'autre part, le gouvernement du Canada et ses organismes, qui relèvent du Parlement du Canada, doivent prendre leur responsabilité de recommander le paiement de subventions aux chemins de fer ou de fournir des installations aux transporteurs aériens, aux frais du trésor du Canada.*

C'est l'article 3b) de la LNT qui assigne au Comité la responsabilité de veiller à ce que chaque mode de transport assume une juste part du coût des ressources qui lui sont fournies par le biais des deniers publics. Le Comité doit, en vertu de l'article 3c) de la LNT, veiller à ce que toute obligation publique imposée à un mode de transport fasse, dans la mesure du possible, l'objet de compensations.

Dans le Plan privilégié pour le service de l'Ouest des trains transcontinentaux de voyageurs, le C.T.C.F. traitait plus profondément des dépenses publiques engagées pour chaque mode de transport. Il résumait la partie relative aux dépenses publiques en disant:

> Les chiffres ci-dessus révèlent que des montants substantiels sont versés chaque année au compte des autres modes de transport au Canada. En compensation, toutefois, un grand nombre de personnes utilisent les aéroports et les routes publiques, et en proportion les dépenses des gouvernements par usager sont inférieures dans le domaine du transport par avion et par véhicule à moteur que par chemin de fer.**

---

* Ibid., p. 17.

** C.T.C.F. Plan privilégié pour le service de l'Ouest des trains transcontinentaux de voyageurs, p. 37.

c) Amélioration des services

1) Amélioration des services faisant suite à une ordonnance de maintien d'un service

Ce n'est pas parce que le C.T.C.F. conclut qu'un service n'est pas rentable et qu'il en ordonne le maintien qu'il admet que rien ne pourrait être fait pour améliorer ou modifier le service de manière à réduire les pertes. Le Comité a plusieurs fois fait remarquer que des efforts plus poussés visant à réduire les pertes pouvaient être faits et, à ces fins, il a même ordonné ou proposé certains changements ou modifications. Les citations suivantes tirées de certaines décisions rendues par le Comité reflètent l'attitude de ce dernier face à cette question. En 1970, après avoir rendu une décision dans laquelle il reconnaissait que le service de trains de voyageurs reliant Toronto et Guelph était non rentable, le Comité indiquait:

> Au moment de statuer sur le maintien ou la suppression dudit service et, compte tenu de l'article 3141(6) (portant maintenant le n° 260(6)) de la Loi sur les chemins de fer, le Comité constate que:
>
> a) Aucune des preuves ne réussit à nous convaincre que les pertes réelles subies ne pourraient être notablement réduites par des modifications dans l'affectation du matériel et par un service plus commode et plus approprié, à la suite de relevés, effectués par les méthodes les plus modernes, des besoins des voyageurs tant actuels qu'éventuels.
>
> Le National-Canadien devra faire de véritables efforts pour coordonner et harmoniser l'exploitation de ce service de trains de voyageurs avec celle des services de transport publics routiers, en particulier dans la région de l'agglomération Torontoise (sic), où la clientèle, tant actuelle qu'éventuelle, est la plus forte.*

La décision que le Comité rendait en 1972 en rapport avec les requêtes en suppression de divers services de trains de voyageurs desservant les régions du Centre du Canada et regroupées sous le titre "Services offerts aux régions du Centre du Canada", traduit également l'attitude du Comité face à ce facteur.

> Cela ne doit cependant pas décourager de nouveaux efforts d'aménagement des méthodes d'exploitation, de l'affectation du matériel, des horaires ou des prix, ni des autres caractéristiques de desserte qui restent en

---

* Décision, 1970, relative à la requête présentée par le CN en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer son service de trains de voyageurs entre Toronto, Palmerston, etc. p. 43.

> fait sous le contrôle du chemin de fer. Au contraire, le Comité conseille de poursuivre une expérimentation tendant à se rapprocher graduellement de ce que le préambule de la Loi nationale sur les transports appelle "un système économique, efficace et adéquat de transport utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas".*

La troisième décision à refléter l'attitude du Comité a été émise en 1978 au sujet du service reliant la ville de Québec et Cochrane en Ontario:

> Étant donné que les recettes ne représentent que 10.9 p. 100 des frais d'exploitation et que l'achalandage devrait représenter 150 p. 100 de la capacité pour que le seuil de rentabilité soit atteint, le Comité constate que le service ne peut être rentabilisé dans les circonstances actuelles. Toutefois, les pertes peuvent être réduites en modifiant les méthodes de fonctionnement, l'affectation du matériel, les horaires, les prix et les autres aspects des services voyageurs dont VIA ou le CN a la charge.**

ii) Fourniture de wagons-lits, de voitures-salons et de services de restauration

Les pertes afférentes à la fourniture de wagons-lits, de voitures-salons et de services de restauration ont constitué un aspect de l'économique des trains de voyageurs qui a profondément préoccupé le Comité dans les premières décisions qu'il a rendues en rapport avec le service transcontinental. La décision relative à la requête présentée par le CP en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le service offert par le "Canadien" est la première à témoigner de cette préoccupation.

> Les calculs effectués indiquent que l'une des principales raisons du manque de recettes par rapport aux frais d'exploitation du "Canadien" est que les recettes afférentes au transport des voyageurs des wagons-lits et des voitures-salons et à la fourniture des repas sont inférieures au coût de la fourniture de ces services. Pour réduire ce manque de recettes au minimum, il faudra

---

* Décision, 1972, relative à la requête présentée par le CN et la Nipissing Central Railway Company en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le service de trains de voyageurs entre Québec, Chicoutimi, etc., p. 14.

** Décision, rendue le 29 décembre 1978, relative au réexamen des services des trains de voyageurs offerts par le CN, en vue de déterminer s'ils seront maintenus ou supprimés, en tout ou en partie, entre Québec (Ste-Foy) et Cochrane et entre Senneterre et Noranda, Québec, p. 10.

> prendre des mesures visant à assurer le maximum de recettes du service de wagons-lits et de wagons-restaurants, au moindre coût.*

Les mêmes préoccupations sont ressorties dans la décision rendue en 1971 au sujet des plans de rationalisation des services offerts par le "Canadien" du CP.

> Quels que soient les arguments qui puissent être invoqués pour la subvention, dans l'intérêt public, des services de base du transport par voiture ordinaire, nous ne saurions convenir qu'il soit dans l'intérêt public de fournir aux voyageurs des lits, des repas et des services de luxe aux frais du contribuable canadien.**

Le Comité poursuivait en précisant les mesures à prendre dans le cas où le service continuerait à être déficitaire:

> Nous croyons donc que tout plan de rationalisation du "Canadien" ou de tout autre service de trains de voyageurs devrait pourvoir à la suppression des pertes subies par ces services ou, si cette supression n'est pas possible, la suppression de ces services dans un délai raisonnable.
>
> Dans des dépositions faites à Regina, le Pacifique-Canadien a exprimé l'avis qu'il y avait moyen d'assurer un service de repas suffisant au prix coûtant. Afin d'encourager les chemins de fer (non pas seulement le Pacifique-Canadien) à atteindre cet objectif, nous songerons à exclure les pertes subies par le service des repas dans nos recommandations relatives au versement de subventions, d'ici un an ou à peu près, bien que nous ne soyons pas disposés à rendre, à l'heure actuelle, une ordonnance qui s'applique à un seul service de trains de voyageurs. Nous croyons qu'avec de l'ingéniosité et de l'initiative, les chemins de fer peuvent assurer un service de repas, sans frais pour le contribuable ni perte pour eux-mêmes.
>
> Actuellement, les pertes du service des wagons-lits sont beaucoup plus élevées que celles du service des repas et la proportion du public voyageur qui utilise le

---

* Décision, 1970, relative à la requête présentée par le CP en autorisation de supprimer les services de trains de voyageurs offerts par le "Canadien", p. 10.

** Décision, 1971, relative à la requête présentée par le CP en autorisation de supprimer son service de trains de voyageurs reliant Montréal, Toronto et Vancouver, p. 9.

> service de wagons-lits est encore plus faible. Nous avons déjà dit que nous ne pensions pas qu'il existe, à longue échéance, de raison valable de faire supporter par les contribuables, par l'intermédiaire d'une subvention du trésor du Canada, le coût des services de wagons-lits. Il ne nous semble pas non plus que nous soyons justifiés de demander aux chemins de fer d'absorber les pertes subies par ces services. À moins que les déboursés d'exploitation de ces services ne puissent être récupérés des usagers au moyen de taxes directes, nous pensons qu'il faudra songer à leur suppression graduelle. Toutefois, avant de prendre une telle décision, nous aimerions que les chemins de fer fassent, de concert, certaines expériences afin de déterminer s'il est possible de trouver des moyens qui permettent d'offrir un service limité de wagons-lits à un prix que les voyageurs accepteraient de payer et qui, en fait, en couvrirait le coût. Comme cela prendrait plus de temps pour diriger ces expériences et comme il pourrait être plus difficile de trouver un autre emploi au personnel des wagons-lits qu'à celui des wagons-restaurants, il nous semble qu'il faudrait en quelque sorte fixer une date limite après laquelle les pertes subies par le service de wagons-lits ne seraient plus incluses pour des fins de subventions.*

La position du C.T.C.F. à l'égard de la prestation des services de restauration et de wagons-lits, avait quelque peu changé au moment où, en 1977, il émettait sa décision au sujet du Plan privilégié pour le service de l'Ouest des trains transcontinentaux de voyageurs. Il soutenait désormais que ces services étaient essentiels.

> Les services de voitures-restaurant (sic) et de voitures-lits dans les trains transcontinentaux de l'ouest devraient être considérés comme faisant partie intégrante des commodités nécessaires pour attirer et desservir les voyageurs de longues distances. Nous réitérons notre constatation selon laquelle le marché transcontinental actuel se compose de voyages de longs parcours en grande partie à cause de la distance considérable qui sépare les plus grandes villes sises en bordure des routes que desservent les trains. Nous sommes convaincus qu'il sera presque impossible maintenant et avant un avenir assez lointain de faire passer le service transcontinental actuel, d'un marché de longs parcours à un marché comportant essentiellement des voyageurs de courtes distances. Aussi longtemps que ce marché dominera, nous croyons que la suppression des

---

* Ibid., p. 10-11.

> services essentiels éloignerait sans aucun doute les voyageurs.*

Le Comité poursuivait en expliquant pourquoi il estimait que cette politique n'entrait pas véritablement en conflit avec le paragraphe (g) de la partie (5) de la Directive ministérielle selon laquelle:

> (g) l'usager devra assumer intégralement le coût de tout relèvement de la qualité du service et du confort en sus de ce que comprend normalement la classe coach.

Le Comité fournissait l'explication suivante:

> Le paragraphe (g) à lui seul indique clairement que la fixation des prix des commodités au-delà du transport de la classe coach de base doit recouvrer la totalité des coûts de ces services. Toutefois, le paragraphe (d) précise que la capacité devrait correspondre au trafic or les trains transcontinentaux acheminent principalement des voyageurs de longues distances. Donc, le paragraphe (g) apparaît moins comme un rappel à l'ordre que comme un objectif à atteindre dans la mesure où la bonne administration et le bon sens le permettent.
>
> Déterminer le coût global pour les services de voitures-lits et de voitures-restaurant (sic) signifierait un prix qu'à toutes fins utiles, la plupart des voyageurs ne pourraient payer. Il en résulterait le retrait de ces services, ce qui éliminerait le marché des voyageurs de longues distances et en l'absence d'un marché de courtes distances, cela équivaudrait à supprimer celui des services transcontinentaux. Étant donné que ce résultat serait contraire à l'objectif de cette Directive qui prône le maintien d'un réseau unique de services à travers le Canada ayant des assises économiques saines, nous croyons que la prestation de services de voitures-restaurant (sic) et de voitures-lits à des prix raisonnables fait partie intégrante d'un train transcontinental.**

Le Comité ne renonçait cependant pas à ses efforts visant à améliorer le rendement économique de ces services. Ceci transparaît dans les recommandations formulées en rapport avec le Plan privilégié pour le service de l'Ouest des trains transcontinentaux de voyageurs.

---

* C.T.C.F. Plan privilégié pour le service de l'Ouest des trains transcontinentaux de voyageurs, p. 40-41.

** Ibid., p. 39.

> Que dans le cadre de ce programme de rénovation, soit conçu un type de voitures-lits plus économique et pouvant accommoder un plus grand nombre de voyageurs, et qu'il soit prévu au moins une voiture de ce genre dans chaque train transcontinental.*

2.3.2 Évolution de l'approche adoptée par le Comité

2.3.2.1 Période allant de 1967 à 1976

Les pages précédentes tentaient de cerner globalement le processus de suppression de services. Il nous est maintenant possible de traiter des changements qui, au cours des ans, ont marqué ce processus. Aux fins de la présente étude, la période allant de 1967 à 1979 sera subdivisée. Elle comprendra la période antérieure à 1976, année de l'émission de l'énoncé de politique et de la directive par le ministre des Transports et la période ultérieure à cette année.

La période 1967-1976 a assisté à la naissance et à l'adoption de l'approche générale dont nous avons traité dans la section précédente. Dès le début de cette période, le Comité avait établi qu'il était impossible de rentabiliser un service de trains de voyageurs qui ne l'était pas par la simple modification d'un ou de plusieurs éléments du service qui relevaient du contrôle de la compagnie ferroviaire. Il soulignait également que ce n'était pas parce qu'un service était déclaré non rentable qu'il fallait déployer tous les efforts possibles pour l'améliorer et réduire les pertes. Le Comité précisait de plus que le maintien d'un service reposait principalement sur le niveau d'utilisation de celui-ci sauf dans les cas de communautés isolées non desservies par d'autres moyens de transport. Dans ces cas, le niveau d'utilisation ne représentait pas un facteur déterminant et la plupart des services de trains de voyageurs offerts à de telles communautés n'étaient pas supprimés.

Les autres commentaires formulés en rapport avec la période antérieure à 1976 ont trait à la façon dont le C.T.C.F. a fait usage des mesures réglementaires dont il disposait. Il lui est souvent arrivé de rendre une seule décision regroupant plusieurs requêtes en suppression. C'est d'ailleurs la méthode adoptée par le Comité pour la plupart des requêtes ayant fait l'objet d'une décision antérieure à 1976. Le Comité choisissait cette approche lorsque les différentes requêtes étaient caractérisées par un certain niveau d'interdépendance ou par des éléments communs comme l'isolement. Les décisions rendues en 1972 concernant les services desservant les Maritimes, les communautés sises en bordure du Couloir et le Centre du

---

* Ibid., p. 40.

Canada faisaient partie de cette catégorie.* Une autre décision de ce genre, portant sur un certain nombre de services exploités dans les Prairies, en Ontario et au Québec, a été émise en 1973.** Même si la plupart de ces services n'étaient pas très utilisés et devaient concurrencer les autres modes de transport, le Comité en a ordonné le maintien en raison de l'incertitude de l'avenir énergétique et de son incidence sur les trains de voyageurs.

Nous désirons formuler certains commentaires au sujet de la rationalisation de certains services qui n'a pas respecté le rouage normal des décisions en matière de suppression et à l'engagement des parties en cause. Les audiences tenues en rapport avec le plan de rationalisation des services offerts par le "Canadien" du CP nous en fournissent le premier exemple. La décision qui a fait suite aux audiences soulignait que la rationalisation des deux services transcontinentaux ne pouvait pas se faire indépendamment l'une de l'autre. Le Comité a par la suite invité les parties intéressées à lui faire savoir comment elles envisageaient la rationalisation du "Canadien" et du "Super Continental". Cette rencontre a donné naissance au Rapport intérimaire du Comité des transports par chemin de fer portant sur la rationalisation des services-voyageurs entre les points terminus de Montréal/Toronto et de Vancouver. *** Ce rapport proposait, entre autres choses, aux compagnies ferroviaires de partager certains services et

---

* Décision, rendue le 4 février 1972, relative à la requête présentée par le CP en vue d'abandonner son service de trains de voyageurs entre Saint John et Montréal;

- relative à la requête présentée par le CP, pour le compte de la Dominion Atlantic Railway Company, en vue d'abandonner le service de trains de voyageurs entre Halifax, Kentville, Digby et Yarmouth;

- relative aux requêtes présentées par le CN en vue d'abandonner leurs services de trains de voyageurs entre Montréal, Gaspé, Campbellton, Edmunston, Moncton et Halifax; Truro, Sydney et Halifax; Moncton et Saint John; Charny et la ville de Québec.

Décision, 1972, relative aux requêtes présentées par le CP, le CN, la Toronto, Hamilton and Buffalo Railway et la Penn Central en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le service de trains de voyageurs entre la ville de Québec, Montréal, etc.

Décision, 1972, relative aux requêtes présentées par le CN et la Nipissing Central Railway Company en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le service de trains de voyageurs entre Québec, Chicoutimi, etc.

** Décision, 1973, relative aux requêtes présentées par le CN et le CP en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le service de trains de voyageurs entre Québec, La Malbaie, etc.

*** C.T.C.F. Rapport intérimaire du Comité des transports par chemin de fer portant sur la rationalisation des services-voyageurs entre les points terminus de Montréal/Toronto et de Vancouver.

installations comme les services de billetterie et de réservation, les têtes de lignes et les installations et l'équipement connexes et d'avoir recours à une structure tarifaire commune. Dans le cadre de ses efforts permanents d'amélioration des services et de réduction des pertes, le Comité proposait d'appliquer ces modifications aux services des Maritimes et du Couloir.*

Un peu plus tard, le Comité invitait les parties intéressées à lui présenter des mémoires sur les services desservant les Maritimes, les communautés sises en bordure du Couloir et le Centre du Canada. Il désirait ainsi connaître leur point de vue quant à la manière de rationaliser ces services. La crise énergétique, la révision de la politique en matière de transport tenue en 1975 et l'émission de l'énoncé de politique et de la directive ministérielle de 1976 devenaient plus urgents et empêchaient le Comité de publier un rapport sur le sujet. On se rend compte que jusqu'en 1976, le Comité a respecté l'approche générale qu'il avait adoptée afin de mettre sur pied un réseau de transport de voyageurs économique, efficace et adéquat. La proportion du nombre de suppressions par rapport à l'ensemble des requêtes, n'est pas très importante au cours de cette période. Les services qui n'étaient pas très utilisés, qui pouvaient être assurés par d'autres modes de transport et qui n'offraient qu'un potentiel très limité étaient supprimés. La plupart des requêtes étaient regroupées selon les interdépendances ou les éléments communs qui les caractérisaient et faisaient l'objet d'une seule décision. Le Comité, cherchant toujours à encourager les compagnies à trouver des moyens d'améliorer les services et de réduire les pertes, a alors tenté d'identifier les marchés possibles des services comme en témoigne la décision relative aux services reliant Calgary et Edmonton.** Les parties intéressées ont fait savoir au Comité comment elles envisageaient l'amélioration des services tandis que ce dernier proposait au CN et au CP de partager certaines installations ou d'éliminer les services faisant double emploi. Le niveau d'utilisation et d'isolement ont été les critères dont le Comité s'est servi au cours de toute cette période. Par contre, le processus d'amélioration et de rationalisation des services se modifiait et revêtait de plus en plus un caractère de permanence.

---

* Décision, 1972, relative à la requête présentée par le CP et le CN en vue d'abandonner le service de trains de voyageurs entre Saint John et Montréal, etc.

Décision, 1972, relative aux requêtes présentées par le CP, le CN, la Toronto, Hamilton and Buffalo Railway et la Penn Central en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le service de trains de voyageurs entre la ville de Québec, Montréal, etc.

** Décision, rendue le 31 mai 1971, relative à la requête présentée par le CP en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer son service de trains de voyageurs entre les points terminus de Calgary et Edmonton.

Décision, rendue le 31 mai 1976, relative à la requête présentée par le CP en autorisation de cesser l'exploitation de son service de trains de voyageurs entre Calgary et Edmonton-Sud.

2.3.2.2 Période allant de 1976 à 1980

La Directive à l'intention de la Commission canadienne des transports en matière de services-voyageurs a été émise par le Ministre en 1976. Le C.T.C.F. exposait sa position face à cette directive dans son Plan privilégié pour le service de l'Ouest des trains transcontinentaux de voyageurs. Le C.T.C.F. faisait d'abord mention de l'article 260(6) de la Loi sur les chemins de fer qui définit, entre autres, les quatre éléments dont il faut tenir compte dans l'intérêt du public et poursuivait en ces termes:

> Avant le début des audiences en 1976, nous avons étudié attentivement la Directive du Gouvernement canadien à la lumière de nos pouvoirs et de nos fonctions énoncés plus haut. À l'ouverture de toutes les audiences dans chacune des 14 villes que nous avons visitées, nous avons rappelé aux parties intéressées la Directive selon laquelle elles doivent nous adresser leurs témoignages. Nous leur avons dit que nous n'y avons trouvé aucun élément de nature à restreindre les pouvoirs que nous confère la Loi sur les chemins de fer. Et chaque fois, nous avons répété (traduction) ... "à notre avis, ce document constitue une déclaration très utile des intentions du gouvernement du Canada en matière de services de trains de voyageurs et entre dans "l'intérêt public" au sens que prête à cette expression l'article 260(6) de la Loi sur les chemins de fer."
>
> Comme nous l'avons fait remarquer, ceux qui ont parlé aux audiences n'ont pas tous mentionné la Directive, mais la plupart de ceux qui l'ont fait, ont prétendu qu'elle pouvait nuire à la Commission dans ses décisions. Certains sont allés jusqu'à nous proposer de n'en tenir aucun compte. Nous avons réétudié la position que nous avons prise au sujet de la Directive et après avoir pris en considération les arguments contraires, nous réaffirmons ce que nous avons déclaré à son sujet au cours des audiences.*

La directive stipule que:

> 5. Compte tenu du mode de transport, il faudrait chercher à découvrir la meilleure façon de satisfaire aux exigences des voyageurs (souligné par l'auteur) et particulièrement, de respecter les principes spécifiques suivants...**

---

* C.T.C.F. Plan privilégié pour le service de l'Ouest des trains transcontinentaux de voyageurs, p. 5.

** Transports Canada. Directive for the Guidance of the Canadian Transport Commission on Rail Passenger Services, p. 2.

Il semble que le C.T.C.F. avait cet objectif en tête lorsque, à la suite de cette directive, il constata qu'une grande partie des services maintenus par la décision de 1972* portant sur les services du Centre du Canada et par la décision de décembre 1973** portant sur certains services des Prairies, de l'Ontario et du Québec, n'étaient plus nécessaires. Il semble que le réexamen de ces décisions ait permis au Comité de constater que les autres services de transport offerts répondaient adéquatement aux besoins en transport des régions en cause et aux niveaux d'utilisation actuels et prévus.

Le Comité a dû délivrer plusieurs décisions avant d'avoir terminé l'examen du service rendu obligatoire par la directive ministérielle. Le Comité avait dû effectuer ces délivrances hâtives en raison des exigences de l'article 260(8) de la Loi sur les chemins de fer*** selon lesquelles le réexamen d'une requête doit être effectué à des intervalles ne dépassant pas cinq ans à compter de la date de la première demande ou de la date à laquelle cette demande a été examinée pour la dernière fois, selon le cas. Toutes les décisions faisant suite au réexamen d'une requête indiquaient que le service n'était pas encore rentable et qu'il continuerait à ne pas l'être. Le Comité ordonnait donc le maintien du service jusqu'à ce que des audiences aient été tenues et que l'étude soit terminée.

La directive ministérielle demandait également au Comité de veiller à l'existence d'un réseau qui, reliant le Pacifique à l'Atlantique, passerait par le centre du Canada et qui, dans la mesure du possible, éviterait les doubles emplois. L'incidence de la directive et la création de VIA Rail ont permis au Comité de pousser le processus de rationalisation plus loin et de donner naissance à un service transcontinental regroupant les services offerts par le CN et le CP.

L'intérêt que présente la rationalisation des services transcontinentaux de l'Est et de l'Ouest relève de la façon dont le processus réglementaire a été divisé par le Comité afin de faciliter la participation des parties intéressées. Les modalités ont été identiques dans les deux cas. Des audiences ont d'abord été tenues dans les villes desservies par les services en cause et un résumé des témoignages a ensuite été publié.****

---

* Décision, 1972, relative aux requêtes du CN et de la Nipissing Central Railway Company en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer le service de trains de voyageurs entre Québec, Chicoutimi, etc.

** Décision, 1973, relative aux requêtes présentées par le CN et le CP visant le service entre Québec, La Malbaie et Clermont, etc.

*** Loi sur les chemins de fer (1970), paragraphe 260(8).

**** Commission canadienne des transports, Comité des transports par chemin de fer. Audiences concernant les trains de voyageurs transcontinentaux, Résumé des constatations, Ottawa, Commission canadienne des transports, septembre 1976.

C.T.C.F. Audiences concernant les trains de voyageurs transcontinentaux de l'Est, Résumé des dépositions, Ottawa, Commission canadienne des transports, janvier 1978.

Avant d'élaborer les plans privilégiés des nouveaux services, le Comité a examiné les résumés des témoignages et tenu compte de sa propre étude. Les parties intéressées ont ensuite été invitées à formuler des commentaires sur ce plan. Après l'examen de ces commentaires et l'apport des modifications jugées nécessaires, le Comité émettait le Plan final pour le service de l'Ouest des trains transcontinentaux de voyageurs (octobre 1977) et le Plan final pour le service de l'Est des trains transcontinentaux de voyageurs (juin 1979).

Exception faite des modifications découlant de la directive, le C.T.C.F. respectait la même approche qu'il avait suivie avant 1976. Le niveau d'utilisation représentait toujours le critère le plus important, sauf dans le cas des communautés isolées. Le Comité poursuivait également ses efforts visant à l'amélioration des services. Par exemple, dans les décisions* qu'il rendait en 1978 au sujet du service reliant Matapédia et Gaspé, le Comité indiquait que les temps de déplacement pouvaient être réduits grâce au remplacement de l'équipement traditionnel par des locomotives diesel.

L'ordonnance et la décision portant sur les services offerts entre Prince-Albert, Saskatoon et Regina, en Saskatchewan** et l'ordonnance et le rapport portant sur le service reliant Halifax et Yarmouth***, en Nouvelle-Écosse, émis en novembre 1979, nous permettent de constater que le Comité avait modifié légèrement son approche et qu'il insistait un peu plus sur d'autres éléments.

À des fins de démonstration, nous nous servirons de la décision portant sur les services régionaux de la Nouvelle-Écosse bien que les deux décisions relèvent d'une approche semblable.

Le C.T.C.F. constatait que le couloir Halifax-Yarmouth avait un besoin constant de services de transport public et que les autres modes de transport n'offraient pas de services suffisamment adéquats pour justifier la suppression du service de trains de voyageurs. Le Comité décidait qu'il fallait plus que le maintien de ce service pour justifier l'octroi d'une subvention et pour en faire un élément utile du réseau régional de transport. Le Comité soutenait que la meilleure façon d'agir était d'expérimenter une nouvelle approche. Le C.T.C.F. s'exprimait en ces termes:

---

* Décision, rendue le 28 juin 1979, relative à la requête présentée par le CN en abandon de son service de trains de voyageurs entre Matapédia et Gaspé.

** Rapport, le 8 novembre 1979, relatif à la requête présentée par le CP en suppression de leur service de trains de voyageurs entre Halifax, Kentville et Yarmouth.

*** Décision, rendue le 8 novembre 1979, relative à la requête présentée par le CN en suppression du service des trains de voyageurs n^{os} 680 et 683 reliant Regina, Saskatoon, et Prince Albert.

Et enfin, s'il ne prétend pas qu'on aurait pu ces dernières années avec un meilleur service attirer un trafic supplémentaire et réduire ainsi considérablement les pertes, le Comité est d'avis que la qualité et l'utilité du service auraient dû être plus conformes aux subventions qu'on y a englouties annuellement.

Le Comité ne cherche pas à blâmer qui que ce soit. Des facteurs et des politiques institutionnels ont conduit à une négligence de la part des compagnies de chemin de fer, des gouvernements et peut-être bien de la population elle-même. Il s'agit surtout maintenant de proposer une solution et d'en faire l'essai. Le Comité ne peut se contenter d'ordonner la poursuite de services coûteux pour le contribuable, sans que ceux-ci ne deviennent des éléments utiles de son réseau de transport régional.

L'expérimentation

En ce qui touche la liaison Halifax-Yarmouth, le Comité suggère une conception nouvelle. En premier lieu, VIA Rail Canada doit, en collaboration avec la Dominion Atlantic Railway, apporter certaines améliorations minimes au service. Deuxièmement, une fois effectuées ces améliorations, une mise à l'essai d'un an entrera en vigueur. Troisièmement, pendant cette période, VIA Rail établira un mécanisme destiné à déterminer le rôle de ce service dans l'avenir, en collaboration avec le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, Acadian Lines, Surline Bus Service, Transport 2000 Atlantic, les syndicats des cheminots, les municipalités et les divers intéressés. Quatrièmement, à la fin de cette période d'un an, le Comité réexaminera le service.*

Le C.T.C.F. insistait davantage sur l'amélioration de la qualité du service dans le but d'assurer à ce dernier une chance raisonnable de démontrer son potentiel sur le marché du transport de voyageurs. C'est du moins ce qui ressort de la section traitant des améliorations applicables aux horaires, aux gares, au matériel, aux taux et à la publicité. La portée de l'étude du C.T.C.F. était, en fait, plus vaste que celle de toutes les décisions antérieures portant sur des services régionaux. En ce qui concerne le financement, le C.T.C.F. invitait en proposant de recourir à l'aide d'autres niveaux de gouvernement. Il indiquait:

(v) Financement:

Dans les cas de services régionaux, tel celui entre Halifax et Yarmouth, la possibilité de recourir aux

---

* Décision, 1979, relative à la requête du CN en suppression de son service de trains de voyageurs entre Halifax, Kentville et Yarmouth, p. 24-25.

organismes et aux pouvoirs provinciaux et locaux devrait être examinée. Cette participation pourrait suivre le modèle en usage chez nos voisins américains. Aux États-Unis, le gouvernement de l'État planifie un service de trains de voyageurs suivant ses priorités et ses besoins, puis il accorde les contrats voulus à Amtrak. Les coûts sont partagés entre Amtrak et le gouvernement de l'État. En retour d'une participation financière relativement faible, si on la compare au coût global du transport, le gouvernement de l'État s'assure le pouvoir de déterminer le rôle de ce service régional de trains de voyageurs et, dans une large mesure, d'en établir les modalités d'exploitation. Le gouvernement fédéral retire plusieurs avantages de ce procédé. Premièrement, par l'entremise de son agence Amtrak, il réussit à offrir un service mieux adapté aux besoins régionaux. Deuxièmement, il diminue sa participation financière, et enfin, il demeure présent dans chacun des États concernés.

Il est vraisemblable de penser que l'on pourrait adapter ce système au contexte canadien. Le gouvernement fédéral pourrait ainsi, par l'entremise de VIA Rail, réduire le montant annuel des subventions qu'il verse au service de trains de voyageurs, tout en maintenant une présence plus significative partout à travers le pays. Le gouvernement provincial, en acceptant de participer financièrement, pourrait démontrer sa confiance en l'avenir des trains de voyageurs et obtiendrait, en retour, certains pouvoirs d'intervention quant à l'exploitation du service.

Dans les cas de remise en état des gares, plus précisément, VIA Rail, Dominion Atlantic Railway, la province et les municipalités voudront peut-être prendre part au financement et aussi à l'utilisation des édifices.*

Vers la fin du texte de la décision, le Comité soulignait qu'à la fin de la période de mise à l'essai, ce serait encore le niveau d'utilisation qui servirait à déterminer l'avenir du service.

Les conclusions qui suivent sont plus élaborées que ce que le Comité avait l'habitude de faire jusqu'ici, vu la nécessité de s'assurer que le service expérimental serait mis convenablement à l'épreuve. Sans chercher aucunement à préjuger de la situation, le Comité se doit d'insister sur le fait que la poursuite du service ferroviaire après la période d'essai dépendra principalement de deux

---

* Ibid., p. 27.

facteurs: premièrement, une amélioration sensible du trafic et du revenu et une certaine amélioration tout au moins de l'état actuel des pertes; et deuxièmement, les résultats des délibérations déjà prévues qu'auront les intéressés en ce qui a trait au rôle du service dans l'avenir.*

2.3.3 Quelques aspects de la rationalisation du service de trains transcontinentaux depuis 1975

2.3.3.1 Introduction

La position adoptée par le C.T.C.F. dans ses décisions touchant les services de trains transcontinentaux était, comme il a été noté précédemment tout à fait conforme à son approche globale face à la suppression de trains de voyageurs. Plusieurs aspects intéressants des travaux du Comité touchant la rationalisation des services de trains transcontinentaux depuis 1975 ont été omis dans les discussions précédentes, de manière à faciliter l'explication de son approche globale.** Ces divers aspects sont certes dignes de mention et ils seront discutés dans les prochains paragraphes.

2.3.3.2 Approche adoptée par le Comité en vue d'éviter tous les dédoublements inutiles

L'approche adoptée par le Comité en vue d'éviter tous les dédoublements inutiles présente un intérêt certain. Dans le cas des services offerts aux Maritimes, le Comité, dans son Plan privilégié pour le service de l'Est des trains transcontinentaux de voyageurs, pouvait choisir entre un réseau à itinéraire unique et un réseau à itinéraire double; le premier empruntant les lignes du CN entre Montréal et Sydney/Halifax via Lévis, Campbellton et Moncton et le deuxième empruntant seulement les lignes du CN ou celles du CP entre Montréal et Saint John via Sherbrooke et l'État du Maine. Les coûts, les recettes et les pertes afférents aux deux réseaux ont fait l'objet d'une estimation et d'une analyse qui tenaient compte de divers niveaux de trafic. Le Comité soulignait qu'une partie de la demande de services de transport ferroviaire de la région provenait de l'absence d'autres services de transport, du niveau relativement bas des revenus, des taux relativement élevés que les propriétaires de wagons devaient payer comparativement aux autres propriétaires canadiens et des conditions météorologiques particulièrement difficiles à certaines périodes de l'année. Le Comité ajoutait que, si on optait pour le réseau à itinéraire unique, on obtiendrait un service qui, partant du centre du Canada, excluerait deux villes principales, soit Fredericton et Saint John, au Nouveau-Brunswick.

---

* Ibid., p. 30.

** Cette période comprend les travaux du C.T.C.F. qui ont suivi la directive du Ministre.

Arrêtant son choix et parlant du dédoublement des services, le C.T.C.F. faisait remarquer:

> Si l'on se fondait uniquement sur la question des coûts d'exploitation, il serait relativement facile de prétendre qu'un réseau de deux itinéraires donne lieu à un dédoublement de service, et que si l'on optait pour un itinéraire unique, non seulement ce problème ne se présenterait-il pas, mais encore serait-il possible de réduire considérablement les coûts.
>
> Or dans l'optique des marchés probables et de l'accessibilité équitable du service ferroviaire, la balance penche en faveur du maintien de la route de CP Rail jusqu'à Saint-Jean, ce qui ne créerait pas un "dédoublement inutile".
>
> La question de l'existence ou de l'importance d'un dédoublement de service sera tranchée lorsque l'achalandage pourra être évalué. La tendance semble indiquer une augmentation du trafic sur cette route. En outre, la présence de VIA Rail Canada donne un nouvel essor à l'ancien service de CP Rail qui offre de nouveaux tarifs et fait l'objet d'une plus grande publicité qu'auparavant.
>
> La question du "dédoublement" de service pourrait en fait se régler d'elle-même. Il peut effectivement y avoir dédoublement matériel si deux routes transcontinentales sont exploitées entre Montréal et les Maritimes, même si elles ne sont pas directement parallèles et si elles desservent des régions différentes, mais il pourrait s'agir d'un dédoublement inutile si le trafic était suffisant. Bien, que pour vérifier cette supposition et évaluer le trafic probable, que la route jusqu'à Saint-Jean doive être exploitée pendant une période déterminée, nous croyons qu'il y en a un (sic). Et il serait impensable de refuser à Fredericton et à Saint-Jean l'accès direct au Centre du Canada dont elles jouissent actuellement.*

Dans le Plan privilégié pour le service de l'Ouest des trains transcontinentaux de voyageurs, le C.T.C.F. avait eu à choisir entre un réseau à itinéraire unique et un réseau à itinéraire double à l'ouest de Winnipeg. Il avait alors choisi le réseau empruntant les lignes du CN qui traversaient Saskatoon et Edmonton et les lignes du CP qui traversaient Regina et Calgary. Il avait justifié son choix en disant:

---

* Commission canadienne des transports, Comité des transports par chemin de fer. Plan privilégié pour le service de l'Est des trains transcontinentaux de voyageurs, Ottawa, Commission canadienne des transports, décembre 1978, p. 26.

> Le meilleur choix parmi ces routes est celui qui desservirait le plus de gens sur les deux lignes avec un service direct vers l'Est du Canada.*

2.3.3.3 Horaire du service de l'Ouest des trains transcontinentaux

Une autre décision que le C.T.C.F. a eu à prendre en rapport avec le service de l'Ouest des trains transcontinentaux se rapportait à la vitesse des trains. Le Comité indiquait:

> En composant un itinéraire et un horaire qui assureraient à la fois un niveau satisfaisant de service et une exploitation plus économique, nous avions devant nous le choix suivant: ou exploiter un train très rapide qui offrirait, cependant, des heures d'arrivée et de départ peu commodes à de nombreuses villes importantes, ou exploiter un train moins rapide qui servirait un plus grand nombre d'endroits à des heures d'arrivée et de départ convenables.
>
> La géographie et la fiabilité sont également reliées au facteur temps. Le long des 3,000 milles de distance que parcourent les trains transcontinentaux, se trouvent de vastes régions telles que les parties du Bouclier canadien dans le Nord de l'Ontario et les montagnes Rocheuses en Alberta et en Colombie-Britannique où en tout temps il est physiquement impossible de circuler à une vitesse élevée d'une façon continue. En revanche, d'autres sections relativement droites et planes à travers les Prairies permettent des vitesses plus élevées. Par ailleurs, compte tenu des facteurs météorologiques imprévisibles et de l'important problème du trafic marchandises et de la capacité des voies, la question de fiabilité d'un train rapide c'est-à-dire son aptitude à respecter à (sic) l'horaire en tout temps en est une que nous avons étudiée attentivement. Aussi, avant de nous arrêter sur un plan privilégié, nous avons tenté de faire le compromis entre des facteurs souvent contradictoires de vitesse et de fiabilité et les heures convenables d'arrivée et de départ de manière à satisfaire à toutes ces considérations à la fois.**

2.3.3.4 Conditions sociales et économiques

Le Plan privilégié pour le service de l'Est des trains transcontinentaux de voyageurs traite d'un autre facteur digne de mention: l'étude des

---

* C.T.C.F. Plan privilégié pour le service de l'Ouest des trains transcontinentaux de voyageurs, p. 53.

** Ibid., p. 50-51.

conditions sociales et économiques de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick que le C.T.C.F. a entreprise au moment d'évaluer les besoins de transport. Le Comité constatait que le taux de chômage de la région était relativement élevé, que le revenu par habitant était plus bas et que les citoyens de ces deux provinces possédaient moins de voitures que les autres Canadiens. Le Comité précisait:

> Il en résulte qu'il peut y avoir moins de déplacements par habitant dans les Maritimes qu'ailleurs au pays, mais que les gens auront davantage tendance à utiliser les transports en commun et, en particulier, le train et l'autocar. Nous étudierons cette question plus à fond dans le chapitre qui suit.*

2.3.3.5 Service traversant le Bouclier canadien

Le Plan privilégié pour le service de l'Ouest des trains transcontinentaux de voyageurs discutait du service offert sur le tronçon de l'itinéraire qui traverse le Bouclier canadien. On y mentionnait que la faible population de cette région offrait peu de possibilités d'accroissement du trafic voyageurs mais que, pour la population locale, le train était un moyen de transport essentiel. Le Comité faisait remarquer:

> Secundo, le coût élevé de la prestation du service de trains dans cette partie du Canada, sans espoir des revenus pour le payer, fait partie intégrante du lien historique entre l'ouest et l'est du Canada qu'entretient le train de voyageurs.**

Le Comité poursuivait ainsi:

> Pour assurer dans l'avenir un service de trains entre l'ouest et l'est canadiens, il faut reconnaître que leurs coûts d'exploitation, à travers ce vaste territoire peu peuplé d'environ 1,000 milles, représentent le prix qu'il faut payer pour un service transcontinental. Nous en avons d'ailleurs tenu compte en élaborant le plan privilégié.
>
> Nous avons également pris en considération le fait qu'il faut trouver à l'est et au sud de Sudbury/Capreol et à l'ouest de Winnipeg, les moyens d'accroître

---

* C.T.C.F. Plan privilégié pour le service de l'Est des trains transcontinentaux de voyageurs, p. 10.

** C.T.C.F. Plan privilégié pour le service de l'Ouest des trains transcontinentaux de voyageurs, p. 30.

> suffisamment les revenus du transport de voyageurs pour compenser matériellement les coûts totaux des transcontinentaux. Ces services de trains de voyageurs à travers le nord de l'Ontario peuvent être qualifiés de services à caractère social en raison de leur nature essentielle dû (sic) à l'éloignement et à l'inaccessibilité de la région qu'ils desservent. Alors que les contribuables canadiens paient les coûts de maintien du service dans cette région, les trains devraient continuer à circuler, qu'un train transcontinental continue à fonctionner ou non. Le plan privilégié est fondé sur l'hypothèse selon laquelle le coût du service essentiel de trains de voyageurs entre Sudbury/Capreol et Winnipeg demeurera toujours redevable au trésor public, le petit marché de voyageurs ne permettant pas de récupérer les coûts encourus.*

Finalement, le Comité soulignait de nouveau:

> En somme, nous parlons de coût du réseau transcontinental dans le sens d'un réseau reliant l'est et l'ouest et desservant en même temps la région du Bouclier canadien au moyen d'un service essentiel à caractère social. Nous voulons mettre en évidence la grande disparité entre les coûts totaux du réseau, incluant la liaison à travers le Bouclier, et les recettes tirées des voyageurs desservis par le service "local et de correspondance". Et au risque de nous répéter, nous faisons remarquer que ces coûts, qui doivent être couverts par le gouvernement du Canada, constituent le prix qu'il faut payer pour relier les autres parties populeuses de l'est et de l'ouest canadien.**

Le Comité soutenait donc que le service de trains de voyageurs desservant cette région était essentiel pour les voyageurs locaux et qu'il le demeurerait même s'il n'existait pas de service transcontinental. Ce marché de passagers locaux et de correspondance devrait donc toujours être subventionné par l'État même si la non exploitation du service transcontinental contribuait à réduire le montant de la subvention. On soulignait également qu'il ne fallait pas s'attendre à ce que la subvention soit réduite grâce aux recettes tirées de ce marché de passagers locaux et de correspondance qui, en fait, était très restreint. La justification de la subvention reposait donc principalement sur la taille du marché de passagers locaux et de correspondance et sur la nature essentielle du service. On a donc proposé de considérer cette subvention comme étant le

---

* Ibid., p. 29.

** Ibid., p. 34.

prix qu'il fallait payer pour assurer le lien entre les populations de l'ouest et de l'est du Canada.

Il est important de souligner que les tronçons de l'itinéraire situés à l'extérieur du Bouclier canadien n'offraient pas nécessairement plus de possibilité d'accroissement du marché de passagers locaux et de correspondance et qu'ils n'étaient peut-être pas aussi essentiels. Au moment où le Plan privilégié traitait de ces services, on avait clairement établi la nécessité du service transcontinental. Nous tenons à faire remarquer que la discussion ne porte pas sur l'approche fondamentale adoptée par le C.T.C.F. au moment de prendre une décision relative à la requête en suppression mais plutôt sur l'octroi d'une subvention aux services en cause.

2.3.4 Article 262 de la Loi sur les chemins de fer

2.3.4.1 Introduction

L'article 262 stipule qu'une compagnie ferroviaire doit, selon ses pouvoirs, fournir les services qui lui permettront de transporter le trafic qu'on lui confie. Il stipule également que, lorsqu'il le juge approprié, le C.T.C.F. a le pouvoir d'ordonner à la compagnie de transporter le trafic. Le Comité a entendu deux cas relevant de cet article et qui concernaient le transport de voyageurs. Le premier cas portait sur une requête lui demandant de veiller à ce que des services de trains de voyageurs soient offerts entre Barrie et Toronto tandis que le deuxième portait sur une requête demandant au Comité d'ordonner à la Penn Central Transportation Company de fournir des services entre Valleyfield, Beauharnois, Châteauguay et Montréal.

2.3.4.2 Services reliant Barrie et Toronto

John C. Mecdorf demandait au Comité de veiller à ce que des services de trains de voyageurs soient offerts entre Barrie et Toronto. Le CN était donc tenu de fournir des services quotidiens de trains de voyageurs devant arriver à Toronto entre 8 h et 8 h 30 et devant en repartir à destination de Barrie entre 17 h et 17 h 30.*

Les résultats d'un projet de démonstration commandé par le ministre des Transports ont servi de document à l'appui de la décision du C.T.C.F. Le projet avait été financé par le gouvernement et avait été réalisé par le Centre des transports et de développement de Transports Canada. Le Comité en accordant son autorisation au service, indiquait donc qu'il estimait les niveaux d'utilisation démontrés par l'expérience suffisamment élevés.**

---

* Décision, rendue le 1er février 1974, relative à la requête de M. John C. Mecdorf et al. qui demandait au Comité des transports par chemin de fer d'obliger, par ordonnance, le CN à fournir les moyens propres à acheminer le trafic-voyageurs entre les points terminaux de Barrie et Toronto.

** Décision, rendue le 25 mars 1974, relative à la décision et à l'ordonnance n° R-10842 rendue le 1er février 1974, sur la requête de M. John C. Mecdorf et al. auprès du Comité des transports par chemin de fer.

Après avoir rendu sa décision initiale et après le conflit entre les requérants et le CN portant sur la structure tarifaire, le C.T.C.F. a décidé d'exercer les pouvoirs dont il est doté en vertu de l'article 260(6) et de fixer les taux applicables au service. Les taux fixés par le Comité visaient à encourager les populations desservies à voyager par chemin de fer.

2.3.4.3 Service reliant Valleyfield et Montréal

Un Comité déposait une requête auprès du C.T.C.F. lui demandant d'ordonner à la Penn Central Transportation Company de reprendre l'exploitation d'un service de trains de voyageurs entre Valleyfield et Montréal.

Dans ses conclusions, le Comité faisait remarquer la différence entre le cas à l'étude et le cas de Barrie et Toronto.

> On doit noter que la décision Barrie-Toronto n'a pas rétabli en fait un service de trains de voyageurs précédemment abandonné en conformité avec une ordonnance de la Commission ou de la Commission des transports du Canada qui l'a précédée, mais qu'en vertu de cette décision un service existant a été modifié par l'addition d'un train à des heures répondant aux besoins des passagers qui avaient réclamé cette modification. À l'égard de la présente requête, il ne s'agit pas de considérer un changement de modalité ou d'horaire d'un service existant. Plutôt il s'agit de rétablir un service de trains de voyageurs qui a cessé il y a dix-huit ans.*

Le Comité poursuivait en indiquant pourquoi il estimait que le service Valleyfield-Montréal ne devait pas être rétabli.

> Ayant pris toute la preuve en considération, c'est notre opinion sur cette affaire, que ce qui préoccupe la population de la région tel que cela nous a été exprimé à l'audience par un grand nombre de témoins, est de trouver un moyen de "se sortir" de la situation causée par l'encombrement, plus particulièrement sur le pont Mercier, résultant du volume de la circulation vers et en provenance de Montréal aux heures de pointe. Même si nous pouvions baser notre décision sur ce seul motif,

---

* Décision, rendue le 24 février 1976, relative à la requête présentée par "Le Comité pour le rétablissement du train de banlieue Valleyfield-Châteauguay-Montréal" en vue d'obtenir une ordonnance enjoignant Penn Central Transportation Company d'assurer un service et du matériel suffisants et convenables pour le transport des usagers des trains de voyageurs entre les points de Valleyfield, Beauharnois, Châteauguay et Montréal, p. 17-18.

> nous ne croyons pas, compte tenu, d'une part, du nombre de personnes qui bénéficieraient de l'établissement d'un service de trains de voyageurs et, d'autre part, des millions de dollars qu'il faudrait dépenser à cette fin, qu'un tel service constitue une solution adéquate. Le problème qui nous a été soumis d'aller à Montréal ou d'en revenir aux heures de pointe sans ennui ou perte de temps ne peut être résolu par le moyen que recommande le requérant, mais ne trouvera de solution que dans le contexte de plus grande envergure de la planification de l'accès à l'Île de Montréal.*

Le C.T.C.F. soulignait également que le service reliant Valleyfield et Montréal serait considéré comme un service de train de banlieue et, qu'en vertu de l'article 261, il ne serait pas admissible à la subvention couvrant 80% des frais d'exploitation à laquelle les services non rentables ont droit. Le Comité faisait également mention du programme d'aide à l'investissement dont on avait annoncé la création en 1975 et qui devait alléger les problèmes de transports régionaux.**

Le C.T.C.F. concluait en indiquant la raison qui le poussait à favoriser le réseau de transport par autocar dans ce cas.

> Ajoutons qu'en arrivant à notre conclusion, nous avons accordé une attention particulière à la position et à la situation de l'entreprise de transport par autobus si clairement exprimées par le Président de Métropolitain Provincial Inc. et que nous désirons souligner notre conviction qu'il est essentiel à la protection des intérêts des usagers des moyens de divers modes. En refusant le rétablissement d'un service de trains de voyageurs en ce moment et sous les circonstances qui prévalent et qui ont été mises en lumière à l'audience, on pourra comprendre que nous avons indiqué notre souci du maintien de la santé économique et financière du système de transport par autobus qui dessert actuellement la population de la région. Selon nous, cette position est conforme à la Politique nationale des transports.***

---

* Décision, 1976, relative à la requête présentée au C.T.C.F. en vue d'obtenir une ordonnance enjoignant la Penn Central Transportation Company à assurer un service de trains de voyageurs entre Valleyfield, Beauharnois, Châteauguay et Montréal, p. 18.

** Ibid., p. 18.

*** Ibid., p. 19.

2.4 Résumé

Le gouvernement a donc donné au C.T.C.F. la responsabilité de superviser le processus de suppression des trains de voyageurs et le mandat d'assurer le maintien d'un système de transport économique, efficace et adéquat. Nous avons vu dans les pages précédentes que le Comité a fait preuve d'uniformité dans les décisions qu'il a prises à l'égard des requêtes en abandon. Il a, en effet, toujours fondé ses décisions sur le critère de l'utilisation, sauf dans les cas où le facteur dominant était l'isolement d'un groupe de citoyens. Au cours de son examen, le Comité cherchait les preuves d'un niveau d'utilisation raisonnable. Quand il se rendait compte qu'il y avait effectivement un niveau raisonnable d'utilisation, il ordonnait que le service en cause ne soit pas abandonné. L'évaluation du volume de trafic ne se faisait pas seulement en fonction de l'utilisation passée et présente, mais elle tenait aussi compte d'une augmentation éventuelle du nombre d'utilisateurs liée à certaines améliorations du service.

Les délibérations du Comité sur l'intérêt public, lequel était mis en cause par les requêtes en abandon, tenaient compte, entre autres, de l'article 260(6)a) à d) de la Loi sur les chemins de fer. Dans le cas de l'alinéa a), qui traite des pertes réelles, le C.T.C.F. a soutenu que le maintien d'un service et les pertes réelles qui en découlent doivent trouver leur justification dans un niveau raisonnable d'utilisation. Lorsque le Comité a dû évaluer, selon les termes de l'alinéa b), les autres services de transport de voyageurs offerts dans une région donnée, il a essayé de déterminer si l'abandon des services visés entraînerait l'isolement d'un groupe en l'absence d'options raisonnables. Quand le volume du trafic était faible, mais qu'il y avait effectivement risque d'isolement, le Comité dérogeait à son critère d'utilisation et ne supprimait pas le service. Au cours de l'analyse, nous avons noté, en ce qui a trait à l'alinéa c), que le C.T.C.F. tenait compte, dans ses décisions, de l'incidence probable de la suppression d'un service sur les autres services de trains de voyageurs ou sur les autres transporteurs. Enfin, quand il a évalué, selon les termes de l'alinéa d), les besoins en transport d'une région pour l'avenir, le Comité a examiné, entre autres, le facteur démographique, l'expansion des autres moyens de transport et le facteur énergie.

Lors de ses décisions, le Comité a aussi considéré certains effets qu'entraîneraient les abandons d'embranchements sur les employés qui y travaillent et sur les dépenses publiques applicables aux autres modes de transport.

Le Comité a aussi pris soin d'indiquer clairement qu'une ordonnance rejetant l'abandon n'équivalait pas à un moratoire sur toute amélioration à venir du service. Dans certaines décisions, il a déclaré que des efforts supplémentaires devraient être consentis en vue de diminuer les pertes attribuables à des services non abandonnés et souvent il a lui-même ordonné ou proposé certains changements.

Le Comité, dans ses premières décisions sur le service de trains transcontinentaux, a soutenu qu'il n'était pas dans l'intérêt public d'offrir, à perte, des wagons-lits, des wagons-salons et des wagons-restaurants. Cependant, sa position avait évolué quand le Plan privilégié

pour le service de l'Ouest des trains transcontinentaux de voyageurs fut publié en 1977. Ce rapport signalait, entre autres, que les services de wagons-lits et de wagons-restaurants étaient des services essentiels, et que le fait de faire payer par les voyageurs le coût réel total de ces services contribuerait à éliminer le marché des trains transcontinentaux de voyageurs. Le Comité a donc décidé que le prix de ces services devrait être établi à un niveau raisonnable.

La directive de 1976 du Ministre des Tranports insistait sur l'utilisation de la meilleure méthode pour satisfaire aux exigences des voyageurs, quel que soit le mode de transport, et promouvait la création d'un réseau ferroviaire de base évitant tout double emploi inutile. Ces dernières exigences ont influé sur les décisions du Comité, mais d'une manière générale la position de base du Comité n'a pas changé durant la période de 1967 à 1980. L'utilisation était toujours le critère de base sauf, dans les cas où il y avait risque d'isolement d'une région.

Cependant, on note, dans le cas de deux décisions rendues en 1979, non pas un changement d'attitude générale de la part du Comité, mais bien une importance accrue accordée à certains facteurs. Dans ces deux décisions, le Comité a soutenu que les services en cause étaient non seulement requis, mais qu'il était nécessaire de faire plus que de les maintenir. Il a insisté sur les améliorations à apporter quant à la qualité des services, et a proposé que les services visés soient exploités pendant une période d'essai d'un an. Il a aussi recommandé la formation d'un groupe d'étude composé de représentants de toutes les parties intéressées en vue d'examiner le rôle que chacun de ces services serait appelé à jouer dans l'avenir.

Il y avait, dans l'ensemble des travaux menés par le C.T.C.F. sur la rationalisation des services de trains transcontinentaux depuis 1975, plusieurs aspects intéressants. Parmi ceux-ci, on note, entre autres, l'équilibre que le Comité veut établir entre les coûts de deux routes et les marchés potentiels, l'application du principe d'accessibilité équitable dans le choix de deux routes entre Montréal et les Maritimes, et dans le choix de deux routes pour desservir la région située à l'ouest de Winnipeg. À titre de deuxième aspect intéressant, mentionnons le compromis qu'a atteint le Comité en conciliant vitesse, fiabilité et commodité des heures d'arrivée et de départ, lors du choix qu'il a dû effectuer à l'égard d'un horaire plus long pour le segment ouest du train transcontinental. Le troisième aspect digne de mention est celui où le Comité a établi, en se fondant sur un examen du contexte économique, qu'il y avait de grandes chances pour que la demande en transport augmente dans les Maritimes. Sont aussi apparues comme intéressantes, certaines discussions du Comité sur l'exploitation d'un service de trains de voyageurs pour desservir le Bouclier canadien, et son évaluation du marché en cause, laquelle concluait que celui-ci était non seulement très restreint, mais que son apport financier au maintien des services de soutien dans la région du Bouclier était insuffisant.

En plus de traiter des requêtes en abandon de trains de voyageurs, le Comité s'est aussi occupé de deux requêtes relevant de l'article 262 de la Loi sur les chemins de fer, lequel porte sur les aménagements pour le transport. Ces deux requêtes visaient à obliger le CN et la compagnie de transport Penn Central à fournir des installations et des équipements adéquats et convenables à l'égard du service de voyageurs entre Barrie et

Toronto dans le cas du CN, et entre Valleyfield, Chateauguay et Montréal dans le cas de la Penn Central. Le Comité a agréé la première requête et rejeté la seconde. La requête touchant le service entre Barrie et Toronto visait à modifier un service déjà existant et le Comité, constatant le taux élevé d'utilisation qui avait été enregistré durant une période d'essai, prit position en faveur de la requérante. Quant à l'autre requête, elle visait le rétablissement d'un service interrompu antérieurement. Le Comité s'est dit d'avis que la solution aux problèmes de circulation éprouvés par les services de banlieue entre Valleyfield et Montréal, ne résidait pas simplement dans le rétablissement d'un service de trains de voyageurs, mais qu'elle se trouvait plutôt dans la planification globale du système de transport.

Chapitre 3

ABANDON D'EMBRANCHEMENTS

L'abandon d'embranchements n'est pas un problème nouveau pour le gouvernement et les compagnies ferroviaires. Ce problème touche particulièrement les provinces des Prairies où se trouvent la plus grande partie des embranchements non rentables. Les solutions que le gouvernement fédéral a tenté d'apporter à ce problème l'ont obligé à décharger les compagnies du fardeau financier que les embranchements représentaient de manière à maintenir un réseau ferroviaire économique et rentable tout en assurant la prestation d'un service de transport adéquat. Depuis déjà plusieurs années, c'est la Commission canadienne des transports et les organismes qui l'ont précédée qui exercent la responsabilité réglementaire en matière d'abandon d'embranchements.

Le présent chapitre comprend quatre sections qui traitent de l'abandon d'embranchements. La première section retrace l'historique des facteurs et des événements qui ont entraîné la situation qui prévaut présentement dans les Prairies et qui ont donné naissance au besoin de rationalisation du réseau ferroviaire de l'Ouest. La deuxième section présente les lois et les énoncés de politique qui forment le cadre institutionnel à l'intérieur duquel la Commission canadienne des transports doit oeuvrer. La troisième section, se fondant sur les faits présentés dans les deux premières, nous fournit une analyse des décisions relatives aux abandons d'embranchements dans les Prairies. Enfin, la dernière section se penche sur les décisions relatives aux abandons d'embranchements situés à l'extérieur des Prairies.

3.1 Historique

3.1.1 Facteurs qui ont entraîné l'abandon d'embranchements

3.1.1.1 Construction excessive

Dans l'Ouest canadien, la construction de milliers de milles de voies a commencé vers 1880, moment où le CP a commencé à construire ses propres lignes, pour se terminer vers 1930, moment où le CN et le CP cessaient de se concurrencer au niveau de la construction d'embranchements. À cette époque, la construction ferroviaire recevait, pour toutes sortes de raisons, une aide financière importante de la part des différents gouvernements. À l'origine, il s'agissait de créer un lien ferroviaire transcontinental de manière à écarter toute prétention des États-Unis sur le territoire canadien. Ensuite, on souhaitait voir apparaître d'autres compagnies sur le marché du transport ferroviaire des Prairies et ainsi soumettre le Canadien Pacifique à une certaine concurrence.

Cette construction excessive a donc donné naissance à un réseau ferroviaire caractérisé par un nombre excessif de voies et de nombreux

dédoublements de services qui n'achemin[illegible]it pas suffisamment de trafic pour pourvoir à ses besoins. Le problème s'[illegible] aggravé lorsque l'exploitation des compagnies ferroviaires est devenue déficitaire. Au moment où les coûts afférents au transport du grain sont devenus plus élevés que les recettes que leur permettaient de réaliser les taux établis par l'Accord du Pas du Nid-du-corbeau, les compagnies ferroviaires ont commencé à enregistrer des pertes. Lorsque le secteur ferroviaire a commencé à faire face à la concurrence du secteur du camionnage, il a vu sa capacité d'utilisation de la tarification basée sur la valeur du service considérablement réduite et le trafic acheminé sur ses embranchements lui échapper.

La construction du chemin de fer du Canadien Pacifique, qui s'est d'ailleurs terminée en 1885, a été entreprise afin de respecter la promesse qui avait été faite en ce sens à la Colombie-Britannique au moment où celle-ci avait décidé de se joindre au Pacte confédératif. Un peu plus tard, dans l'espoir de stimuler le trafic, les compagnies desservant les Prairies entreprenaient la construction d'embranchements qui, à partir de ligne principale, rayonnaient vers le nord et vers le sud. Le Canadien Pacifique ne faisait l'objet d'aucune concurrence dans l'Ouest puisqu'au moment de se constituer en société, on lui avait accordé un monopole de vingt ans dans la région. En 1888, après avoir reçu de nombreuses protestations dénonçant le monopole exercé par la compagnie, le gouvernement rencontrait cette dernière afin de négocier la suppression de la clause de monopole. En échange, le gouvernement garantissait le paiement des intérêts courus sur une émission des actions de la compagnie. La suppression de la clause de monopole ne s'est cependant pas immédiatement traduite par la construction de nouvelles voies. Ce n'est qu'au début du siècle que le réseau ferroviaire a connu une expansion significative. Le besoin de créer un réseau ferroviaire plus adéquat, le désir de concurrencer le service ferroviaire de l'Ouest, l'intérêt manifeste de deux compagnies face à la croissance du trafic et la prospérité nouvelle ont entraîné la construction de deux nouveaux réseaux transcontinentaux, le Canadian Northern Railway et le Grand-Tronc-Pacifique.

La construction des lignes principales et des embranchements de ces deux compagnies et les modifications du Canadien Pacifique se sont soldées par un accroissement considérable du millage de voies entre 1900 et 1914. Le Canadian Northern et le Grand-Tronc-Pacifique n'étaient pas terminés lorsque la Première Guerre mondiale a éclaté, et c'est alors que les compagnies ont commencé à avoir de la difficulté à attirer les investissements. Le gouvernement craignait l'incidence de l'effondrement financier de ces compagnies sur le crédit du Canada et a décidé de leur apporter son aide au moyen de prêts et de garanties. En 1916, le gouvernement instituait une commission royale chargée d'étudier le problème global du transport au Canada tout en apportant une attention particulière à la situation des trois compagnies transcontinentales et aux possibilités de réorganisation de ces compagnies ou de leur acquisition par le gouvernement.

Le rapport majoritaire de la Commission recommandait que le Canadian Northern, le Grand-Tronc-Pacifique, le Grand Tronc et les lignes du gouvernement (Intercolonial, Prince Edward Island et National Transcontinental) relèvent désormais d'une nouvelle autorité publique qui porterait le nom de Dominion Company. Ce sont les recommandations de la Commission qui ont servi de fondement à l'éventuelle fusion formelle des différentes

compagnies ferroviaires qui ont pris le nom de Chemins de fer nationaux du Canada en 1923.

La période 1924-1930, qui a donc fait suite à cette fusion, s'est caractérisée par une concurrence vigoureuse entre les deux compagnies transcontinentales. La rivalité entre les deux compagnies s'est surtout manifestée au niveau de la construction des embranchements. Elle était d'ailleurs très bien servie par l'état général de prospérité économique qui régnait à cette période. Le Canadien National, qui recevait de nombreux crédits votés par le Parlement, avait l'intention de stimuler le trafic grâce à la construction d'embranchements. Le Canadien Pacifique s'est crû obligé d'en faire autant. C'est à ce moment-là que les provinces des Prairies, et particulièrement la Saskatchewan, ont assisté à la construction de grandes longueurs de voies. La concurrence féroce remplaçant la collaboration, on a donc vu apparaître de nombreux dédoublements inutiles d'embranchements.

Le tableau 3.1 fait état de l'importance de la croissance du réseau ferroviaire des Prairies au cours de la période s'échelonnant de 1906 à 1935. Ce tableau couvre la période qui avait commencé peu après la mise en exploitation des deux nouvelles compagnies transcontinentales pour s'étendre jusqu'à la dépression, moment où a cessé la concurrence que le Canadian National et le Canadien Pacifique se livraient dans la construction d'embranchements.

Tableau 3.1

LONGUEUR DU RÉSEAU DES VOIES DES PRAIRIES, 1906-1935
(en milles)

Année	Longueur des voies			
	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Total
1906	2 774	1 957	1 235	5 966
1910	3 221	2 932	1 488	7 641
1915	4 498	5 327	3 174	12 999
1920	4 404	6 220	4 474	15 098
1925	4 539	7 056	4 965	16 560
1930	4 410	8 175	5 607	18 192
1935	4 970	8 555	5 760	19 285

Source: Commission Hall, Le grain et les chemins de fer dans l'Ouest canadien, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977, vol. 1, p. 30.

3.1.1.2 Accord du Pas du Nid-du-corbeau

Vers le milieu des années 30, le réseau ferroviaire canadien comptait trop de lignes et il devenait nécessaire d'en rationaliser les services. Les modifications des conditions du marché du transport accentuait de plus en plus le besoin de rationalisation des services ferroviaires. Le besoin de changement s'est fait davantage sentir au moment où les coûts afférents au transport du grain ont augmenté au point de rendre les taux prévus par l'Accord du Pas du Nid-du-corbeau non compensatoires. Ces taux, qui relèvent maintenant de la Loi sur les chemins de fer, ont, à l'origine, été établis en vertu de l'Accord du Pas du Nid-du-corbeau qui avait été signé par le gouvernement fédéral et le Canadian Pacifique en 1897. Le gouvernement avait accepté de verser une subvention de 11 000 $ le mille en vue de construire une ligne ferroviaire reliant Lethbridge et Nelson, en Colombie-Britannique, en passant par le Pas du Nid-du-corbeau. De son côté, le Canadien Pacifique consentait à: réduire de 3¢ les cent livres les taux applicables au mouvement de sortie du grain et de la farine expédiés à partir de points situés dans l'Ouest vers Thunder Bay et des points situés à l'est de cette ville; réduire les taux applicables au mouvement d'entrée de certains biens nécessaires aux colons; et à assujettir ses taux au contrôle du gouverneur en conseil ou d'une Commission des chemins de fer. Un peu plus tard, les réductions applicables au transport du grain et de la farine ont été imposées aux autres compagnies ferroviaires et ont également touché les mouvements qui, en provenance des Prairies, étaient acheminés vers l'ouest via les ports de Vancouver et de Prince Rupert et vers le nord via le port de Churchill.

Nous ne pouvons cependant pas établir avec exactitude la date où ces taux sont devenus non compensatoires. Le Canadien Pacifique indiquait à la Commission Turgeon, instituée en 1951*, que les taux établis par l'Accord du Pas du Nid-du-corbeau n'étaient pas compensatoires et, qu'en 1948, le transport du grain et de la farine s'était soldé par des pertes qui se situaient entre 13,8 et 16,9 millions de dollars. La Commission indiquait qu'elle ne considérait pas ces chiffres comme étant définitifs et qu'elle ne savait pas comment elle considérerait les chiffres établis en vertu d'une formule soi-disant plus précise. La Commission MacPherson, instituée en 1961 s'est aussi penchée sur la question des taux statutaires pour indiquer à son tour que le trafic du train occasionnait des pertes.** La Commission fournissait une estimation des pertes engendrées par le trafic du grain et de la farine en 1958 et recommandait qu'on rembourse désormais ces pertes aux compagnies ferroviaires.

La Commission Snavely, instituée en 1976 et chargée d'étudier les coûts afférents au transport du grain par chemin de fer, fournissait également une estimation des pertes engendrées par le trafic du grain et indiquait que le manque à gagner relevait à la fois du "problème de l'exploitation des embranchements et du problème du transport des grains". Elle indiquait:

---

* W.F.A. TURGEON, président. Report of the Royal Commission on Transportation, Ottawa, The King's Printer, 1951.

** M.A. MACPHERSON, président. Report of the Royal Commission on Transportation, op. cit.

> Le problème de l'exploitation des embranchements n'est Prairies et dans le domaine du transport du grain. Il s'agit d'un problème de densité de circulation qui peut se présenter et se présente sans doute, partout au pays, dans une plus ou moins grande mesure. De plus, il ne se limite pas aux lignes de faible densité qui servent de point d'origine ou de destination du trafic et auxquelles s'appliquent des tarifs non compensatoires ou légèrement compensatoires, bien que l'existence de tarifs avantageux semble l'aggraver davantage. Le problème de l'exploitation des embranchements découle du besoin d'offrir des services de transport par rail à des collectivités ou des régions particulières; il devrait donc être étudié à l'échelle nationale pour que ses causes puissent être découvertes.
>
> Le transport du grain, d'autre part, est un problème particulier aux provinces des Prairies et est lié au grain et à ses produits, destinés à être exportés. Il doit donc être étudié en fonction du besoin de transport, des moyens dont disposent les utilisateurs pour payer ce service, ainsi que de l'incidence que la prestation de ce dernier à des tarifs inférieurs aux taux compensatoires a sur les autres produits et industries.*

Le commissaire Snavely soutenait que les deux problèmes devaient être attaqués séparément afin de résoudre la situation ferroviaire des Prairies.

3.1.1.3 La concurrence engendrée par le secteur du camionnage

La concurrence engendrée par le secteur du camionnage a augmenté considérablement au cours des années 1950 obligeant ainsi les compagnies ferroviaires à abandonner de nombreux embranchements à travers le Canada. Le secteur du camionnage offrait des avantages sur le plan de la fréquence et des prix, éliminant ainsi l'aspect tributaire du rôle de certains embranchements face à plusieurs types de trafic et aggravant le problème en accroissant le nombre de lignes à faible densité. Cette concurrence a donné naissance à un autre problème. Auparavant, même si plusieurs embranchements n'étaient pas rentables, les compagnies ferroviaires avaient la possibilité d'appliquer une tarification établie selon la valeur du service. La concurrence que les camions livraient aux chemins de fer pour les expéditions de marchandises de valeur élevée circulant sur les lignes principales s'est donc traduite par la réduction de leur capacité d'interfinancer leurs activités non rentables comme celles des embranchements, des services de trains de voyageurs et du transport du grain par le biais d'une tarification établie selon la valeur du service.

---

* C.M. SNAVELY, président. Rapport de la Commission d'enquête sur les coûts du transport du grain par rail, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, novembre 1977, vol. II, p. 147.

Bref, les compagnies ferroviaires ont vu plusieurs de leurs embranchements devenir non rentables en raison d'une construction excessive, de l'existence des taux non compensatoires établis par l'Accord du Pas du Nid-du-corbeau et de la concurrence engendrée par le secteur du camionnage. Ces lignes représentaient donc un fardeau financier pour les compagnies qui, en retour, ont réduit les ressources qu'elles y consacraient en vue d'entretenir et de moderniser des parties du réseau ferroviaire. Ceci voulait donc dire que les compagnies ferroviaires ne pouvaient pas atteindre leur niveau maximal de rentabilité et d'efficacité et qu'en conséquence, elles ne réalisaient pas leur plein potentiel concurrentiel.

3.1.2 Incidence sociale de l'abandon d'embranchements

L'abandon d'embranchements soulève des questions qui dépassent le cadre des considérations économiques et qui se rapportent à l'incidence d'un abandon sur les communautés desservies et à la suffisance des autres modes de transport qui desserviront le public après l'abandon.* À ce sujet, on soutient souvent que la survie d'une communauté repose sur le service ferroviaire. Plusieurs études et rapports ont tenté d'étudier ce facteur.**

---

* L'abandon des embranchements est étroitement rattaché à la rationalisation du réseau des élévateurs à grain. Ce problème soulève également des questions d'ordre économique et social.

** Voici une liste partielle des études traitant de ce sujet:

Canadian Transport Commission, Railway Transport Committee. Community Changes in Relation to Rail Rationalization in the Prairie Provinces, Ottawa, Canadian Transport Commission, juin 1970.

Canadian Transport Commission, Economic Branch. Factors Influencing the Choice of a New Delivery Point and Elevator Company by Prairie Farmers Facing Delivery Point Closure, Ottawa, Canadian Transport Commission, 1972.

MOZERSKY, Kenneth, A. "The Structural Determinants of Individual Perceptions to Social Change in Western Communities", Canadian Journal of Agricultural Economics, Edmonton, Canadian Agricultural Economics Society, février 1973, vol. 21, n° 1, p. 27-50.

HODGE, G. "Branch Line Abandonment: Death Knell for Prairie Towns?", Canadian Journal of Agricultural Economics, Edmonton, Canadian Agricultural Economics Society, 1968, vol. XVI, p. 54-70.

STABLER, J.C. Economic Effect on Rationalization of The Grain Handling and Transportation System on Prairie Communities, Saskatoon, Office of the Minister of Transport, 1972.

SMITH, Pamela. The Community Impact of Rail Line Abandonment, Summary Report, Regina, University of Regina Sample Study and Data Bank Unit, 1975-1976.

Tout dernièrement, la commission Hall a indiqué que l'incidence de l'abandon d'un embranchement sur les communautés n'était pas aussi profonde qu'il y a 30 ou 50 ans. Elle indiquait:

> Le rail est et continuera d'être le principal moyen de transport des céréales. Les chemins de fer joueront toujours un rôle extrêmement important dans l'Ouest canadien, comme réseau de transport, et par le service qu'ils rendent au producteur. C'est à titre de service à la communauté rurale, mais non en tant qu'employeur local, que les chemins de fer sont utiles. Les ressources consacrées au maintien de lignes très peu fréquentées et, dans certains cas, superflues, sont soustraites de celles qu'il faut pour assurer un service ferroviaire efficace dans l'ensemble de l'Ouest canadien.*

3.1.3 Rôle du gouvernement fédéral dans l'abandon d'embranchements

3.1.3.1 Période allant de 1933 à 1975

Les grandes questions d'ordre social signifiaient donc que la décision d'abandonner un embranchement ne devait pas relever uniquement des compagnies ferroviaires. Avant 1933, la Commission des transports du Canada n'intervenait que dans les cas d'abandons d'embranchements où la compagnie de chemin de fer, soit en vertu d'une loi spéciale d'incorporation, soit à la suite d'un accord, était requise de maintenir le service sur une ligne.** Dans le cas du CN, sa loi d'incorporation prévoyait qu'elle ne pouvait abandonner une ligne que sur approbation du gouverneur en conseil découlant d'une recommandation de la Commission à cet effet. Les pouvoirs de la Commission à l'égard des abandons ont cependant été accrus en 1933 en vertu d'une modification apportée à la Loi sur les chemins de fer qui stipulait ce qui suit:

> 165A. La compagnie peut abandonner l'exploitation de toute ligne de chemin de fer avec l'approbation de la Commission, et nulle compagnie ne doit abandonner l'exploitation de quelque ligne de chemin de fer sans cette approbation.***

---

* Commission Hall. Le grain et les chemins de fer dans l'Ouest canadien, rapport de la Commission d'enquête sur la manutention et le transport des grains, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, vol. 1, 1977.

** H.E.B. COYNE. "The Railway Act", Railway Law of Canada, Toronto, Canada Law Book Company Limited, 1947, p. 188-189, section 165A.

*** Loi sur les chemins de fer, Statuts du Canada, 1932-1933, article 165A.

Cette modification ne fournissait cependant pas de lignes directrices qui auraient pu guider la Commission dans les décisions à prendre sur de telles requêtes. La Commission a alors décidé que toutes les décisions relatives à un abandon tenteraient d'établir si les pertes et le préjudice causé au public étaient plus importants que le fardeau financier qui serait imposé aux compagnies par le maintien du service.*

Les Commissions Duff, Turgeon et Gordon recommandaient aux compagnies ferroviaires d'abandonner l'exploitation de lignes non rentables et inutiles.** C'est la Commission MacPherson qui a fait ressortir la gravité du problème des embranchements. Elle recommandait la rationalisation du système ferroviaire tout en indiquant qu'il serait inconséquent d'agir hâtivement en raison de l'incidence de tels changements. Compte tenu de ce facteur, la Commission recommandait aux compagnies d'échelonner la rationalisation de leurs services sur une période de 15 ans. Elle recommandait au gouvernement de verser une subvention annuelle de 13 millions de dollars afin de compenser les pertes estimatives encourues par les compagnies ferroviaires pendant toute cette période.

La Loi nationale sur les transports, adoptée en 1967, témoigne du schéma général de pensée de la Commission MacPherson. Cette loi prévoyait des dispositions très précises en matière d'abandon d'embranchements non rentables selon lesquelles tout abandon devait avoir reçu l'approbation de l'organisme de réglementation. La Loi mentionnait plusieurs facteurs semblables à ceux dont le C.T.C.F. devait tenir compte au moment de statuer sur la suppression des services de trains de voyageurs, comme l'étude de l'intérêt public. La Loi prévoyait également le versement d'une subvention visant à compenser les pertes véritables encourues par les compagnies pour l'exploitation d'embranchements non rentables.

Le tableau 3.2 fait état du nombre réel d'abandons d'embranchements qui ont eu lieu depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La période allant de 1960 à 1975 n'a connu que très peu d'abandons. Cette situation s'explique de plusieurs façons. Après la fin du mandat de la Commission MacPherson, le gouvernement conservateur a demandé à la Commission de différer l'étude des cas d'abandon en raison de la tenue prochaine d'élections tandis que le gouvernement libéral qui accédait ensuite au pouvoir lui demandait de retarder l'étude des cas de manière à lui permettre de prendre connaissance des recommandations formulées par la Commission

---

* A.W. CURRIE. Transportation Economics, Toronto, University of Toronto Press, 1967, p. 339, CNR & Tweed, (1935) 44 C.R.C. 53, 25 J.O.R.R. 159, 161-2 and Vancouver & Eastern Ry Navigation Co. v. Princeton, (1936) 45 C.R.C. 178, 197; 26 J.O.R.R. 159, 29, 40.

** Lyman Poore DUFF, président. Royal Commission to Inquire into Railways and Transportation in Canada, Ottawa, The King's Printer, 1932, p. 54.

W.L. GORDON, président. Royal Commission on Canada's Economic Prospects, Rapport final, Ottawa, l'Imprimeur de la Reine, 1958, p. 284.

W.F.A. TURGEON. Report of the Royal Commission on Transportation, p. 135.

MacPherson. En mai 1967, suite à l'adoption de la Loi nationale sur les transports, le gouvernement délivrait une ordonnance par laquelle il défendait l'abandon d'environ 17 000 milles de voies sillonnant l'Ouest avant le 1er janvier 1975.

Seulement 1 839 milles de voies n'étaient pas protégés par cette ordonnance. Ils ont cependant été protégées par le gel des abandons décrété en 1973. Au moment de la délivrance de l'ordonnance de 1967, 3 725 milles de voies étaient touchés par des requêtes en abandon qui n'avaient pas encore fait l'objet d'une décision. Ces 3 725 milles de voies comprenaient les 1 839 milles non protégés par l'ordonnance. Entre 1967 et 1973, la Commission, pour une foule de raisons, n'a pris aucune décision en rapport avec ces 1 839 milles de voies non protégés. L'élaboration de l'ordonnance R-6313 relative aux méthodes d'établissement des coûts, la priorité accordée aux suppressions des services de trains de voyageurs en raison des subventions importantes qu'ils nécessitaient et le travail de planification de la rationalisation des réseaux de transport et de manutention des grains mené par le Groupe des grains de la Commission canadienne du blé peuvent, entre autres, justifier l'inaction de la Commission.

Tableau 3.2

EMBRANCHEMENTS DES PRAIRIES AYANT FAIT L'OBJET
D'UN ABANDON ENTRE 1956 ET 1967 ET AYANT FAIT L'OBJET
D'UNE DÉCISION FAVORABLE À L'ABANDON ENTRE 1967 ET OCTOBRE 1980

Année	Millage
1952	78
1954	12
1960	215
1961	17
1962	75
1963	60
1965	30
1975	400
1977	454
1978	678*
1979	217
1980	91
total	2 327

* Cette donnée comprend la portion de la subdivision Amiens du CN dont le maintien, à la suite du réexamen d'une décision, avait été prolongé de deux ans.

En décembre 1974, alors que le gel imposé tirait à sa fin, le gouvernement désignait 12 413 milles de voies des Prairies comme étant des voies formant le réseau ferroviaire de base et les protégeait ainsi jusqu'en l'an 2000. Le gouvernement protégeait, jusqu'en 1975, 6 283 milles supplémentaires de voies, de manière à évaluer plus profondément leur situation. Il restait 525 milles de voies qui n'étaient pas protégés et qui devaient faire l'objet d'une décision de la part du C.T.C.F. Celui-ci a depuis statué sur les 525 milles de voies non protégés et a délivré des décisions favorables à leur abandon.

3.1.3.2 Période allant de 1975 à 1980

En avril 1975, le gouvernement annonçait la création de deux Commissions d'enquête:

i) La Commission Hall était chargée d'entreprendre une série d'études portant sur les régions desservies par les 6 283 milles de voies protégés et de formuler des recommandations quant à la vocation de cette partie du réseau. Le décret du Conseil chargeait la Commission de:

> Faire enquête sur les besoins des collectivités en matière d'infrastructure ferroviaire, sur la rentabilité de la modernisation du réseau ferroviaire et l'attitude probable des producteurs et des exploitants d'élévateurs face à l'évolution de la conjoncture, aux fins de présenter des recommandations sur la vocation de cette partie du réseau ferroviaire.*

ii) La Commission Snavely était chargée d'enquêter sur les coûts afférents au transport du grain par chemin de fer. Le rapport de la Commission, publié en 1976, quantifiait les coûts et les recettes afférents au transport du grain dans les conditions existantes et évaluait les méthodes d'établissement des coûts utilisées par les différentes compagnies ferroviaires en se servant de l'ordonnance relative aux méthodes d'établissement des coûts comme point de repère. Le rapport proposait aux deux compagnies et à la C.C.T. différents moyens techniques d'améliorer les méthodes d'établissement des coûts et différents facteurs qui permettraient d'acheminer le grain plus rapidement et plus efficacement.

Le travail de la Commission Hall a nécessité environ deux ans, et c'est pourquoi le gouvernement a été obligé de prolonger deux fois la protection accordée aux 6 283 milles de voies à l'étude. Le rapport de la Commission a

---

* Décret en conseil CP 1975-872.

été publié en avril 1977. Il contenait diverses propositions quant aux améliorations à apporter au système de manutention et de transport des grains et il recommandait l'abandon graduel de 2 165 milles de voies sur une période de cinq ans à partir de 1977, l'intégration de 1 813 milles de voies au réseau de base et la création d'un nouvel organisme chargé de poursuivre l'étude et l'évaluation de 2 344 milles de voies.* Le mandat du nouvel organisme devait prendre fin en 1990, moment où toutes les voies faisant l'objet de son étude auraient été abandonnées ou intégrées au réseau de base.

Il est vite devenu évident que les compagnies de chemin de fer et d'élévateurs à grain n'engageraient pas d'investissements pour des lignes soumises à une évaluation prolongée dont l'avenir demeurerait incertain jusqu'en 1990. En mai 1977, dans le but d'éliminer cette incertitude, le gouvernement créait le Prairie Rail Action Committee (PRAC) et se chargeait de mettre rapidement en oeuvre les mesures faisant l'objet de décrets du conseil. Le gouvernement protégeait également le réseau de base jusqu'en l'an 2000 et les lignes relevant du PRAC jusqu'à la fin de 1978.

Le ministre des Transports annonçait la création d'un Programme de remise en état des embranchements ferroviaires des Prairies en vertu duquel le gouvernement s'engageait à fournir, sur une période de 8 à 10 ans, 800 millions de dollars afin d'améliorer les embranchements servant au transport des grains. Le PRAC était chargé d'établir les postes de dépense prioritaires pour les 100 premiers millions de dollars.

Le PRAC a présenté son rapport final en janvier 1979. Des 2 543 milles de voies touchés par l'étude du PRAC, 1 044 faisaient l'objet d'une recommandation en intégration au réseau de base, 1 416 en abandon et 82 en suppression de la protection dont ils bénéficiaient.**

En juillet 1979, le ministre des Transports du nouveau gouvernement conservateur annonçait la nomination d'un conseiller spécial sur les embranchements des Prairies. M. D. Neil, député de la Saskatchewan, était chargé de déterminer les points de livraison non touchés par les audiences du C.T.C.F. que les exploitants d'élévateurs avaient l'intention de continuer à desservir. Le Ministre demandait au C.T.C.F. de respecter une période moratoire de 90 jours (prolongée plus tard jusqu'au 1er janvier 1980) et de n'émettre aucune décision relative à la distance totale des voies faisant l'objet de l'étude de M. Neil.

---

* Commission Hall. Le grain et les chemins de fer dans l'Ouest canadien, op. cit. La différence entre la distance ayant fait l'objet de l'étude de la Commission et la distance lui ayant été confiée à ces fins est aussi peu élevée en raison des recommandations de nouvelle construction.

** L'étude du PRAC a porté sur environ 200 milles de voies de plus que ce que la Commission Hall avait identifié comme devant faire l'objet d'une évaluation prolongée. De ces 200 milles, 35 avaient été nouvellement construits, 117 faisaient partie du réseau de base voué présentement à l'abandon, et 43 faisaient partie des lignes devant être abandonnées qui étaient alors retournées au réseau de base.

M. Neil a analysé environ 1 681 milles de voie et a recommandé au Ministre d'intégrer 597 milles de voies au réseau de base, d'intégrer 343 milles de voies au service d'élévateurs hors réseau et de confier 711 milles de voies au C.T.C.F. afin que ce dernier tienne des audiences en rapport avec ceux-ci. En décembre 1980, le Ministre adoptait intégralement la première et la troisième recommandations de M. Neil et décidait d'expérimenter la deuxième sur une seule ligne. Le reste des lignes intégrées au service d'élévateurs hors réseau devait être maintenu pour une période minimale de cinq ans ou plus selon les résultats de l'expérience.

Finalement, en août 1980, le ministre des Transports du nouveau gouvernement libéral, confirmait la décision antérieure touchant les voies devant être intégrées au réseau de base. Il demandait cependant au C.T.C.F. de tenir des audiences en rapport avec les lignes du service d'élévateurs hors réseau qui devaient être maintenues sur une période de cinq ans et dont l'avenir dépendait des résultats de l'expérience entreprise par le gouvernement conservateur.

3.2 Cadre institutionnel

La présente partie fait ressortir les sections pertinentes des lois, des ordonnances et des règlements qui traitent de l'abandon d'embranchements.

Les articles 252 à 258 de la Loi sur les chemins de fer fournissent les dispositions statutaires régissant l'abandon d'embranchements et l'octroi de subventions. Ces articles sont devenus partie intégrante de la Loi en 1967 avec l'adoption de la LNT. Avant cette date, il n'existait aucune disposition particulière relative à l'abandon d'embranchements et toutes les demandes en ce sens relevaient de l'article 106 de la Loi. Contrairement à l'article 106, ces nouveaux articles déterminaient certains facteurs afférents à l'intérêt public dont le C.T.C.F. devait, de pair avec d'autres questions, tenir compte dans ses délibérations sur un abandon. C'était la première fois qu'une loi prévoyait certaines dispositions quant au remboursement des pertes réelles encourues par une compagnie pour l'exploitation d'un embranchement non rentable.*

---

* Au moment de l'entrée en vigueur des modifications que la LNT apportait à la Loi sur les chemins de fer, les compagnies ferroviaires pouvaient (voir l'article 257) demander qu'une requête en abandon pendante, présentée en vertu de l'article 106, soit étudiée en vertu de l'article 253. La compagnie devait donner un avis écrit de toute demande à cet effet. Les requêtes touchant les lignes autres que les embranchements et les lignes protégées ne pouvaient cependant pas être étudiées en vertu de l'article 253. L'article 259 stipulait qu'après le 22 mars 1967, toutes les requêtes en abandon qui seraient approuvées en vertu de l'article 106 devraient respecter les règlements émis par le gouverneur en conseil. Ces règlements ont fait l'objet du décret du conseil CP 1967-569 et plus tard du décret CP 1968-1874. Ces décrets du conseil demandaient à la Commission de respecter l'esprit de l'article 252, et ce pour toutes les requêtes en abandon d'embranchement relevant de l'article 106 qu'elle approuverait. Les embranchements non touchés par l'Ordonnance de prohibition et les requêtes pendantes au moment de l'entrée en vigueur des règlements n'étaient pas visés par ces décrets.

3.2.1 Article 252

L'article 252, premier des sept nouveaux articles, définit l'expression embranchement* en ces termes:

> "embranchement" désigne une ligne de chemin de fer située au Canada, qui relève d'une compagnie assujettie à la juridiction du Parlement et qui, par rapport à une ligne principale du système ferroviaire de la compagnie situé au Canada et dont elle fait partie, constitue une ligne auxiliaire, secondaire, locale ou de dérivation du chemin de fer, et comprend toute partie de cette ligne auxiliaire, secondaire, locale ou de dérivation du chemin de fer.**

En janvier 1979, la Commission délivrait une décision traitant de trois questions litigieuses.*** Une de ces questions portait sur la distinction entre un embranchement et une ligne principale.**** Même si la décision traitait des subventions, elle soulevait certains points qui présentent un certain intérêt pour le sujet qui nous occupe.

En ce qui a trait à la définition d'un embranchement, le C.T.C.F. indiquait qu'avant de dire qu'une ligne était un embranchement, il était nécessaire de connaître les caractéristiques d'une ligne principale. Il a fait également remarquer que la définition fournie à l'article 252 était la seule dont les textes de loi faisaient état.

---

* L'article 252 définit également l'expression "perte réelle". Le présent rapport n'en traite pas puisque les questions d'établissement des coûts débordent du cadre de son mandat. Un peu plus loin dans la présente section, nous sommes cependant obligés de parler brièvement des pertes réelles et de leur incidence sur une décision en matière d'abandon.

** Loi sur les chemins de fer, (1970), article 252.

*** Décision, rendue le 22 janvier 1979, relative aux articles 252 à 258 de la Loi sur les chemins de fer, et relative à la distinction entre une ligne principale et un embranchement, relative à la division d'embranchements en tronçons par les compagnies de chemin de fer, à la question de savoir s'il convient d'inclure dans le calcul de la perte réelle d'un embranchement le trafic "de transport intermédiaire" acheminé sur les embranchements.

**** Les deux autres questions portaient sur la division d'embranchements en tronçons par les compagnies et sur l'inclusion du trafic de transport intermédiaire dans le calcul de la perte réelle. Il a été décidé qu'en rapport avec la première question, les compagnies pourraient réclamer le dédommagement des pertes attribuables à certains tronçons pourvu que l'abandon du tronçon pour lequel la compagnie présente une réclamation n'isole pas un segment pour lequel la compagnie ne présente pas de réclamation. Quant à la deuxième question, la Commission indiquait que la Loi sur les chemins de fer ne prévoyait pas l'inclusion des coûts et des recettes afférents au trafic de transport intermédiaire dans le calcul de la subvention.

Le Comité poursuivait en indiquant que pour être qualifiée de ligne principale, une ligne devait servir à:

- mettre en oeuvre un réseau national permettant de satisfaire aux besoins intérieurs du pays en ce qui concerne l'acheminement du trafic entre les grandes régions, les centres de population et les concentrations industrielles;
- assurer les liaisons nécessaires avec les réseaux de transport continental et mondial, comme il convient à un pays qui tire le quart de son produit national brut de la demande de ses clients à l'étranger;
- maintenir des liaisons qui constituent un élément important de l'identité nationale.*

Le Comité identifiait ensuite les lignes du CN, du CP et de la Northern Alberta Railway qui répondaient à ces critères. Cette tâche terminée, il étudiait les irrégularités enregistrées au niveau de la densité du trafic afin d'identifier les lignes qui devaient être intégrées en réseau des lignes principales ou en être retirées. L'étude de la densité du trafic des lignes principales en cause a permis d'établir le seuil de densité nécessaire à l'intégration d'une ligne au réseau des lignes principales à deux millions de tonnes-milles brutes par mille de voie. Le Comité a ensuite pu identifier plusieurs lignes dont la densité respectait le critère établi; il aurait été approprié d'intégrer certaines de ces lignes au réseau des lignes principales.

3.2.2 Article 253

L'article 253 traite globalement des requêtes en abandon et des mesures qui doivent être prises par le Comité sur réception d'une demande en ce sens.

Le paragraphe (1) permet à la Comission d'établir des règlements relatifs aux demandes d'abandon d'embranchements et le paragraphe (2) oblige les compagnies ferroviaires à déposer toute demande en abandon auprès de la Commission. Le paragraphe (3) prévoit que la demande en abandon doit être accompagnée d'un état des frais et recettes afférents à la ligne établi pour un nombre d'années financières consécutives prescrites par la Commission. L'ordonnance n° R-6315, "Règlements applicables aux requêtes en abandon d'exploitation d'un embranchement", établissait que les états financiers fournis par la compagnie devaient couvrir les trois années financières précédant immédiatement la date de la requête en abandon. Cette ordonnance obligeait également les compagnies à fournir des données relatives au trafic transporté au cours des cinq années financières précédant la date de la requête.

Sur réception de la requête, la Commission est tenue par le paragraphe (4) d'examiner et de vérifier l'état des frais et recettes ainsi que tous

---

* Décision, 1979, relative à la distinction entre une ligne principale et un embranchement.

les documents qu'elle juge pertinents et de rédiger un rapport indiquant, le cas échéant, les montants qui constituent la perte réelle attribuable à l'embranchement au cours de chacune des années financières prescrites.

3.2.3 Article 254

Si la Commission conclut que la compagnie a subi des pertes au cours d'une ou plusieurs des trois années financières prescrites et notamment au cours de la dernière, elle est alors tenue, en vertu de l'article 254(1) de décider si l'embranchement n'est pas rentable et continuera de ne pas l'être. Si la Commission conclut que la compagnie n'a pas subi de pertes au cours de la dernière des trois années financières prescrites, elle doit rejeter la demande en abandon.

Les Motifs de l'ordonnance n° R-6313 examinaient la signification de l'expression non rentable. Nous avons présenté une partie de cette discussion dans la section du présent document qui traite des services de trains de voyageurs que nous ne répèterons pas. Nous voulons cependant souligner que le C.T.C.F. appliquait cette expression au transport ferroviaire et à aucun autre mode, et qu'il établissait une différence entre l'expression non profitable et l'expression non rentable. Le Comité soutenait qu'avant de rendre une décision sur la rentabilité d'un embranchement, il était nécessaire d'examiner si la rationalisation des autres lignes risquait de modifier l'état financier de l'embranchement en cause.

Le C.T.C.F. était de l'avis suivant:

> Par conséquent, le Comité ne saurait accepter la définition plutôt stricte et limitée préconisée par le Pacifique-Canadien et selon laquelle il faudrait, dans l'établissement de la "non rentabilité", considérer seulement la ligne dont l'abandon est projeté. Nous admettons avec l'avocat du gouvernement de la Saskatchewan que l'article 314C semble comprendre la rationalisation de la structure de l'embranchement, exposée au paragraphe (2) de l'article 314C, comme élément spécifique de la détermination de la "non rentabilité".

Après avoir formulé les conclusions susmentionnées, le Comité définissait la "non-rentabilité" en ces termes:

> En conséquence, le Comité a décidé que l'expression "non rentable", telle qu'utilisée quant aux embranchements dans l'article 314C, signifie qu'il faut, non seulement que la ligne ne soit pas profitable mais aussi qu'elle ne puisse pas le devenir au moyen de toute modification réalisable dans les pratiques d'exploitation du chemin de fer, l'arrangement des horaires et

l'acheminement du trafic, ou la restructuration des embranchements mêmes.*

Lorsque le Comité a établi la non-rentabilité d'une ligne, il doit alors statuer sur son maintien ou sur son abandon. L'article 254(3) fait mention de plusieurs facteurs dont le C.T.C.F. devrait tenir compte lors de l'examen de l'intérêt public antérieur à toute prise de décision. Les huit facteurs mentionnés dans ce paragraphe servent tous l'objectif en vertu duquel on doit mettre sur pied un système de transport rentable, efficace et convenable.

a) les pertes réelles subies du fait de l'exploitation de l'embranchement;
b) les autres moyens de transport dont dispose ou dont disposera vraisemblablement la région desservie par l'embranchement;
c) le laps de temps raisonnablement nécessaire à l'adaptation des moyens de transport qui dépendent en tout ou partie de services assurés par l'embranchement, de sorte que l'économie de la région desservie par la ligne en souffre le moins possible;
d) l'effet probable qu'aurait pour d'autres lignes ou d'autres transporteurs, l'abandon de l'exploitation de tronçons de l'embranchement à différentes dates;
e) les conséquences économiques de l'abandon d'exploitation de l'embranchement pour les collectivités et régions desservies par l'embranchement;
f) la possibilité de maintenir en service l'embranchement ou tout tronçon de celui-ci en modifiant la méthode d'exploitation ou en reliant l'embranchement à d'autres lignes de la compagnie;
g) la possibilité de maintenir en service l'embranchement ou tout tronçon de celui-ci, soit conjointement avec le système d'une autre compagnie de chemin de fer, soit en tant que partie de ce dernier, par la vente ou la location à bail de la ligne ou de tronçons de celle-ci à une autre compagnie de chemin de fer ou par l'échange des droits d'exploitation ou de parcours entre compagnies ou autrement, notamment, lorsque c'est nécessaire, par la construction de lignes de liaison avec les lignes d'autres compagnies; et
h) les ressources actuelles ou futures ressources éventuelles (sic) de la région desservie par l'embranchement, les restrictions saisonnières des autres moyens de transport de cette région et les futurs besoins qui se manifesteront probablement en matière de transport dans la région.**

---

* C.T.C.F. Motifs de l'ordonnance n° R-6313, p. 524.

** Loi sur les chemins de fer, (1970), article 254(3).

En ce qui a trait au premier facteur, il serait bon de remarquer qu'il existe deux méthodes de calcul des pertes réelles.* La première sert dans les cas de requêtes en abandon d'embranchement et considère la ligne comme une entreprise en pleine activité tandis que la deuxième sert dans les cas de demande de subvention et considère la ligne comme un "investissement à fonds perdu". La principale différence entre les deux méthodes de calcul relève du fait que la première méthode permet à la compagnie d'inscrire au poste de dépréciation un montant équivalent à la dépréciation normale des voies dont elle est propriétaire tandis que la deuxième permet à la compagnie d'inscrire au poste de dépréciation seulement la réduction de la valeur de récupération nette de voies dont elle est propriétaire. Dans les Motifs de l'ordonnance R-6313, le C.T.C.F. soutenait que toute décision favorable à un abandon doit tenir compte des deux méthodes de calcul. Il indiquait:

> Le premier des sujets énumérés dans le paragraphe (3) de l'article 314C que le Comité doit inclure dans son étude d'un abandon projeté est la perte réelle encourue dans l'exploitation de l'embranchement. La discussion qui précède a exposé deux façons de calculer la perte réelle: la première, dans laquelle on considère la ligne comme une entreprise en pleine activité, doit être utilisée pour les demandes d'abandon présentées en vertu de l'article 314B et la seconde, dans laquelle on considère la ligne comme un "investissement à fonds perdu", doit s'appliquer au calcul de subventions en vertu de l'article 314E. Le Comité tiendra compte, dans l'étude de l'abandon d'un embranchement en vertu du paragraphe (3) de l'article 314C, de ces deux méthodes des calculs de la perte réelle, et, le cas échéant, de l'importance des différences qu'elles présentent. En conséquence, après que le Comité a constaté une perte réelle en vertu du paragraphe (1) de l'article 314C, le chemin de fer sera tenu de soumettre un autre calcul de perte réelle, fondé sur la prescription établie ci-dessus pour le calcul de la subvention. Ces calculs seront tous deux considérés comme preuve dans la décision à prendre au sujet de l'abandon de la ligne.

Le Comité formulait également quelques commentaires relatifs à l'étude de l'incidence que le trafic détourné par l'abandon de l'embranchement aurait sur les autres lignes.

> C'est à ce moment que le Comité voudra faire un examen détaillé des conséquences que l'abandon aurait sur le trafic existant de la ligne à l'étude.
>
> L'expert-conseil du Comité a souligné que, dans l'ouest du Canada, la majeure partie du trafic des grains est

---

* C.T.C.F. Motifs de l'ordonnance n° R-6313, p. 524.

> essentiellement captive par les (sic) compagnies de chemin de fer. Par conséquent, l'abandon d'un embranchement détourne simplement le trafic des grains existant vers les lignes de chemin de fer qui continuent en exploitation. On a insisté sur ce point dans les mémoires des gouvernements des provinces, de la Coopérative canadienne des producteurs de blé et de la Manitoba Branch Lines Association. Cette question peut avoir une influence importante sur la décision d'abandonner une ligne non rentable si l'abandon a pour effet d'augmenter les pertes sur les lignes vers lesquelles le trafic est détourné.
>
> Afin de fournir une base à l'évaluation du détournement du trafic, les compagnies de chemin de fer devraient soumettre avec chaque demande un état détaillé montrant l'agencement probable du trafic existant de la ligne dont on projette l'abandon, c'est-à-dire la quantité du trafic qui sera complètement perdue et le nouvel acheminement de tout trafic qui sera conservé.
>
> Après avoir déterminé en vertu de l'article 314B (devenu l'article 253) que des pertes réelles existent, le Comité pourra ordonner au requérant de produire des états comparatifs spéciaux montrant les frais et les recettes "avant et après" des lignes vers lesquelles le trafic est détourné. Ces états seront utilisés au cours de l'étude que fera le Comité en vertu de l'article 314C (devenu l'article 254).*

Après avoir examiné tous les facteurs pertinents et décidé qu'un embranchement devait être maintenu, le Comité est tenu par l'article 254(5) de revoir la requête en abandon à des intervalles ne dépassant pas cinq ans. Si, au moment du réexamen de la requête, le Comité constate que l'embranchement est devenu rentable, il doit rejeter la requête, mais par contre s'il constate que l'embranchement est demeuré non rentable, il doit alors statuer sur l'avenir de ce dernier.

Afin d'aider le Comité à accomplir ses fonctions, l'article 254 lui accorde certains pouvoirs. Cet article permet à la Commission de regrouper, à des fins d'examen, les requêtes en abandon d'embranchements situés dans la même région ou dans des régions adjacentes, de demander à une compagnie ferroviaire exploitant des lignes situées dans la même région que l'embranchement à l'étude de lui fournir des données relatives au trafic acheminé sur ces lignes et de demander à une compagnie ferroviaire de spécifier l'ordre dans lequel elle désire voir ses requêtes examinées.

3.2.4 Articles 255 à 259

Un des aspects importants des huits facteurs énoncés précédemment est que le C.T.C.F. envisage, dans sa décision, la possibilité de rationaliser

---

* Ibid., p. 525.

les lignes appartenant à une seule compagnie ou les lignes de plusieurs compagnies entre elles. En vertu de l'article 255(1), le C.T.C.F. a le pouvoir de recommander aux compagnies ferroviaires d'échanger des embranchements par le biais d'une prise à bail ou d'un achat, d'échanger des droits d'exploitation ou de circulation, de relier les embranchements d'une même compagnie entre eux ou de les relier aux embranchements d'une autre compagnie et d'abandonner des embranchements ne faisant l'objet d'aucune requête en abandon. L'article 255 stipule également que la Commission doit faire rapport de sa recommandation au gouverneur en conseil et que, si la recommandation de la Commission expose une ou plusieurs compagnies à des frais ou des pertes non recouvrables en vertu de l'article 256, le gouverneur en conseil peut prendre toute mesure législative qu'il considère nécessaire dans l'intérêt public.

L'objet du présent rapport ne rend pas nécessaire l'examen approfondi des articles 256, 257 et 259. Il suffit de mentionner que l'article 256 traite du versement de subventions servant à dédommager les compagnies ferroviaires des pertes réelles attribuables à l'exploitation d'un embranchement non rentable, que l'article 257 traite de l'examen des requêtes présentées en vertu de l'article 106 qui sont restées pendantes au moment de l'entrée en vigueur des articles 252 à 259 et que l'article 259 stipule que les requêtes présentées en vertu de l'article 106 qui sont restées pendantes après le 22 mars 1967 doivent être étudiées conformément aux règlements établis par le gouverneur en conseil.

L'article 258, le dernier touché par notre analyse, accorde au gouverneur en conseil le pouvoir de désigner les embranchements qui, durant des périodes fixées par lui, ne peuvent être abandonnées et de désigner les régions à l'intérieur desquelles aucun embranchement ne peut être abandonné durant des périodes données. Le paragraphe (2) prévoit les dispositions relatives aux subventions que les compagnies peuvent recevoir pour les lignes exploitées à pertes réelles.

3.3 Analyse

La présente section analyse les décisions relatives aux abandons d'embranchements situés dans les Prairies qui ont été rendues entre 1975 et octobre 1980. De 1967 à 1974, le Comité n'a rendu aucune décision en ce sens en raison du moratoire imposé par le gouvernement.

L'examen de ces décisions comprend plusieurs éléments dignes de mention. D'abord, il faut souligner que la plupart des lignes qui ont fait l'objet d'une décision étaient des lignes qui étaient désaffectées ou qui offraient des services "sur demande" et qu'elles acheminaient un volume de trafic peu élevé. Toutes les lignes qui ont fait l'objet d'une décision en 1975 et trois des lignes qui ont fait l'objet d'une décision en 1977 n'avaient pas été protégées par le Décret d'interdiction émis en 1974, justement en raison de la faible utilisation qu'on en faisait. Ensuite toutes les autres lignes visées par des décisions rendues en 1977 et pendant les années subséquentes avaient fait l'objet d'une recommandation en abandon de la part de la Commission Hall ou avaient été confiées à l'examen du PRAC qui en avait plus tard recommandé l'abandon. De plus, M. Neil avait recommandé au C.T.C.F. de tenir des audiences en rapport avec deux de ces

lignes. Il faut finalement souligner que plusieurs de ces lignes étaient en mauvais état.

3.3.1 Approche du Comité face à l'abandon des embranchements situés dans les Prairies

Le tableau 3.3 fait état du nombre de décisions délivrées annuellement, de la distance touchée par les approbations ou les rejets en abandon et du nombre de subdivisions en cause. Les requêtes en abandon ont généralement reçu l'approbation du Comité. Les quelques rejets ont été émis entre 1975 et 1980 et portaient sur des parties de cinq requêtes. Les demandes de révision étudiées par le Comité de révision comptaient trois décisions susceptibles de révision. Elles ont été confiées au C.T.C.F. afin que ce dernier en fasse la révision. Deux des trois révisions maintenaient la décision originale. Dans la troisième, il a été décidé que l'exploitation d'un tronçon de la ligne serait maintenue pendant deux ans de manière à permettre aux producteurs de grain d'atteindre le niveau de viabilité en ce qui concernait les expéditions de grain.*

---

* Décision, rendue le 6 octobre 1975, relative à la requête présentée par le CP en abandon de l'exploitation d'une partie de la subdivision Rosemary.

Décision, rendue le 24 mars 1980, relative à la requête présentée par le CP en autorisation d'abandonner son exploitation sur une partie de la subdivision Shamrock;

- relative à la requête présentée par le CN en autorisation d'abandonner son exploitation sur une partie de la subdivision Gravelbourg.

Décision, rendue le 22 octobre 1980, relative à la requête présentée par le CN en autorisation d'abandonner son exploitation sur une partie de la subdivision Carlton.

Ordonnance n° R-31231 WD, rendue le 7 août 1980, relative à l'ordonnance n° R-28180, ordonnant au CP d'abandonner l'exploitation de la subdivision Carlton.

Décision, rendue le 29 mai 1980, relative à une décision rendue le 18 janvier 1979 et à l'ordonnance n° R-28214, autorisant le CN à abandonner l'exploitation de la subdivision Meskanaw et relative à une requête déposée par M. Les Benjamin, député fédéral, en révision de l'ordonnance n° 28214.

Décision, rendue le 20 juin 1980, relative à une demande de révision de l'ordonnance n° R-26840 autorisant le CP à abandonner l'exploitation d'une partie de la subdivision Lenore.

Décision, rendue le 25 février 1980, relative à l'ordonnance n° R-27953 qui enjoignait le CN d'abandonner, à compter du 31 août 1979, l'exploitation de la subdivision Amiens.

Tableau 3.3

DÉCISIONS RELATIVES AUX EMBRANCHEMENTS SITUÉS DANS LES PRAIRIES

	Nombre de décisions*	Nombre de subdivisions***	Millage touché par un agrément en abandon	Millage touché par un rejet en abandon
1975	22	22	400	12
1976	-	-	-	-
1977	18	18	454	-
1978	26	32	678	-
1979	5	5	217	-
1980	5**	6	91	164
Total			1 840	176

* Cette donnée n'inclut pas les révisions de décisions.
** Ce chiffre comprend un rapport et une ordonnance rendus en rapport avec la subdivision Carlton du CN.
*** Cette donnée peut tenir compte d'une même subdivision deux fois ou plus lorsque deux requêtes en abandon ou plus portaient sur des tronçons différents de la subdivision.

La principale partie des décisions rendues par le C.T.C.F. porte sur l'examen des facteurs prévus à l'article 254(3) et de tous les autres facteurs qu'il juge pertinents à l'intérêt public. L'examen des critères établis par l'article 254(3) qui a précédé l'agrément des requêtes en abandon a permis au Comité de constater:

1. que l'exploitation des lignes s'était soldée par des pertes réelles;
2. que la région disposait d'autres services de transport ferroviaire et routier;
3. que l'incidence de l'abandon sur les autres lignes serait minimale et que les autres compagnies ferroviaires et exploitants d'élévateurs disposaient de la capacité nécessaire à la manutention du trafic détourné par l'abandon;
4. que l'abandon incommoderait certains expéditeurs, mais que les autres services de transport étaient situés à des distances raisonnables et que l'incidence de l'abandon sur l'économie régionale serait minimale;

5. que l'influence de l'abandon sur les services de transport et sur les postes des préposés à l'entretien des emprises serait négligeable puisqu'il n'existait aucun moyen opérationnel de rendre le maintien de l'exploitation de l'embranchement rentable;
6. qu'on ne prévoyait pas d'augmentation de la production céréalière ou agricole ni de possibilités d'essor industriel pour la région en cause.

Quant aux autres questions d'intérêt public, les décisions du C.T.C.F. nous ont permis de constater que ce dernier a, au besoin, tenu compte des recommandations formulées dans le rapport de la Commission Hall et dans les rapports ultérieurs.

Même si les décisions délivrées en 1975 nous permettent de constater que le Comité a respecté l'approche globale susmentionnée, elles ne fournissaient pas une discussion approfondie de chaque facteur comme c'est le cas pour les décisions rendues entre 1977 et 1979. Une discussion détaillée de cette nature n'était cependant pas requise, puisque les lignes en cause n'étaient pas utilisées et que leur abandon n'était pas contesté. Dans les décisions qu'il a rendues en 1975, le Comité avait l'habitude d'énumérer les huit critères prescrits par l'article 254(3) et de faire un commentaire semblable à celui qui suit:

> Ce sont là les critères juridiques dont nous devons tenir compte pour juger du témoignage entendu aujourd'hui. La déposition à l'appui de la présente requête non contestée n'a pas été contredite par quiconque aurait voulu nous convaincre que cette ligne doit être maintenue. Nous acceptons les éléments de preuve entendus ici ce matin et croyons qu'il s'agit du type d'embranchement dont la Loi sur les chemins de fer nous autorise à exiger l'abandon. Nous avons entendu des requêtes de ce genre dans les trois provinces des Prairies, au cours des dernières semaines, et, de temps à autre, les gouvernements de ces provinces ont comparu devant nous et nous ont fait part de leurs préoccupations respectives au sujet de l'abandon d'embranchements. Ils ont présenté des mémoires et, dans certains cas, ont fait des témoignages au sujet de requêtes particulières. Toutefois, on nous a prié de nous reporter à leurs dépositions respectives lors de l'étude de chaque cas, et c'est ce que nous avons fait dans la présente requête. Nous estimons qu'aucun élément de cette dernière n'enfreint les observations générales qui nous ont été présentées par le gouvernement de la province en cause. En conséquence, nous accédons à la requête et la présente décision entrera en vigueur par voie d'ordonnance.*

---

* Décision, rendue le 15 octobre 1975, relative à la requête présentée par le CN en autorisation d'abandonner son exploitation d'une partie de la subdivision Carman, p. 3.

En ce qui concerne les audiences relatives à l'abandon d'embranchements entendues par le C.T.C.F. en 1980, il serait bon de noter que, parmi les requêtes entendues avant octobre, on en compte trois qui ont été approuvées sur-le-champ. La Division de l'Ouest de la C.C.T. a alors délivré des décisions et des ordonnances sur le banc. Étant donné que le texte de ces décisions n'est pas disponible, il nous est impossible d'analyser les cas en question.* Après lecture de la transcription des témoignages entendus au cours des audiences, il appert que les lignes ferroviaires visées par ces trois requêtes étaient de nature semblable à celles qui sont visées par les conclusions générales susmentionnées.

3.3.2 Requêtes entièrement ou partiellement rejetées

Afin de mieux cerner l'approche globale du C.T.C.F. en matière d'abandon d'embranchements, il est nécessaire de se pencher sur les cinq requêtes qui, jusqu'à présent, ont fait l'objet d'un rejet total ou partiel.

Le rejet d'une partie de la requête par laquelle le CP tentait d'obtenir l'autorisation d'abandonner son exploitation d'une partie de la subdivision Rosemary en Alberta constitue le premier de ces cas.** Le tronçon visé par la requête desservait un élévateur dont les exploitants tentaient d'atteindre la viabilité économique. L'abandon de la ligne aurait entraîné la fermeture de l'élévateur et c'est pourquoi il a été décidé de poursuivre l'exploitation de ce tronçon. Cinq ans plus tard, conformément aux délais prescrits par la loi, la demande de révision en abandon du même tronçon a été agréée puisque l'élévateur avait été fermé.***

Les rejets des quatre autres requêtes ont été émis en 1980 par la Division de l'Ouest de la C.C.T. (créée en 1979). Deux de ces requêtes portaient sur des tronçons contigus de la subdivision Shamrock du CP et la troisième portait sur des tronçons de la subdivision Gravelbourg du CN.

---

* Ordonnance n° R-30629 WD, rendue le 25 mars 1980, relative à la requête présentée par le CP en vue d'obtenir l'autorisation d'abandonner son exploitation d'une partie de la subdivision Matador.

Ordonnance n° R-30630 WD, rendue le 26 mars 1980, relative à la requête présentée par le CN en vue d'obtenir l'autorisation d'abandonner son exploitation d'une partie de la subdivision White Bear.

Ordonnance n° R-30834 WD, rendue le 5 mai 1980, relative à une requête présentée par le CP en réexamen de sa requête en vue d'obtenir l'autorisation d'abandonner son exploitation sur la partie restante de la subdivision Rosemary.

** Décision, 1975, relative à la requête présentée par le CP en vue d'obtenir l'autorisation d'abandonner son exploitation de la subdivision Rosemary.

*** Ordonnance R-30834 WD, 1980, relative à une requête présentée par le CP en réexamen de sa requête en vue d'obtenir l'autorisation d'abandonner son exploitation sur la partie restante de la subdivision Rosemary.

Étant donné que ces lignes étaient situées dans la même région ou dans des régions avoisinantes de la Saskatchewan, le Comité a décidé de les regrouper en une même décision conformément aux dispositions de l'article 254(2).*

Le PRAC avait déjà fait l'étude des subdivisions Shamrock et Gravelbourg et recommandé qu'une partie de la subdivision Gravelbourg soit intégrée au réseau ferroviaire de base et raccordée à la subdivision Expanse du CP desservant Moose Jaw. Le PRAC avait recommandé l'abandon des autres tronçons des subdivisions Shamrock et Gravelbourg, c'est-à-dire les tronçons visés par les requêtes à l'étude.

La décision de la Division de l'Ouest indiquait que le tronçon de la subdivision Gravelbourg qui avait été intégré au réseau de base conformément aux recommandations du PRAC devrait offrir un service direct (sans service de retour) vers Moose Jaw et Swift Current. C'est pourquoi la Division a ordonné le maintien de l'exploitation des tronçons contigus des lignes du CN et du CP qui permettaient d'accéder directement à Swift Current.

La décision portait également sur quatre autres tronçons de la ligne située dans les deux subdivisions et ordonnait le maintien indéfini de l'exploitation du tronçon de la ligne du CN qui desservait le tronçon initialement intégré au réseau de base. Cette décision rendait la vocation future de ce tronçon conditionnelle à l'amélioration du tronçon intégré au réseau de base et au raccordement de ce dernier à la subdivision Expanse du CP. Le CN recevait l'autorisation d'abandonner l'exploitation du dernier tronçon visé par sa requête. Quant au premier des deux autres tronçons de la ligne du CP, la Division de l'Ouest jugeait que le trafic acheminé par un de ces tronçons était suffisamment important pour en justifier le maintien sans toutefois en justifier l'intégration au réseau de base et, quant au deuxième, le manque de données plus spécifiques quant aux coûts et aux recettes ne lui a pas permis d'en arriver à une décision puisqu'il était impossible de déterminer si son exploitation s'était soldée par des pertes réelles.

La quatrième requête rejetée par la Commission portait sur la subdivision Carlton du CN située en Saskatchewan. La Commission Hall avait d'ailleurs recommandé que l'abandon de cette subdivision se fasse en 1981. Le rapport préparé par le commissaire McDonough de la Division de l'Ouest et étayé par une ordonnance recommandait la poursuite de l'exploitation d'une importante partie de la ligne et l'intégration de celle-ci au réseau de base. Les conclusions de ce rapport justifient ainsi cette décision.

> La région a d'immenses possibilités. Des quantités satisfaisantes de marchandises pourront être transportées par voie ferrée à long et à court terme.
>
> Les récentes tendances quant à la quantité réduite de marchandises transportées n'est (sic, pas seulement

---

* Décision, 1980, relative aux requêtes présentées par le CP et le CN en autorisation d'abandonner leurs exploitations sur une partie de la subdivision Shamrock et sur une partie de la subdivision Gravelbourg, respectivement.

> attribuable (sic) dans une faible mesure à la détérioration de la ligne de chemin de fer et des services offerts. Des quantités considérables de marchandises ont été envoyées à d'autres destinations en raison des fermetures prolongées de la ligne et (ou) des conditions d'encombrement aux élévateurs à grain.
>
> À brève échéance, la quantité de marchandises transportées par voie ferrée pourrait être augmentée si l'on remédiait aux situations qui obligent les expéditeurs à envoyer les marchandises aux autres gares. La culture des légumineuses, qui s'est déjà énormément développée, exige que la marchandise soit expédiée et que des produits chimiques et des engrais soient envoyés aux agriculteurs, ces marchandises pourraient être transportées par voie ferrée si le service offert était fiable et offrait des avantages. Les témoignages nous prouvent que ce marché continuera probablement à se développer énormément. Si l'on tient compte du fait que ces marchandises sont transportées à des tarifs compensatoires, il semble que leur transport pourrait avoir des répercussions importantes sur la rentabilité de la ligne. Afin de tirer profit du transport de ces marchandises, la société ferroviaire doit offrir un service fiable durant toute l'année.
>
> Les techniques agricoles modifiées dont les producteurs de la région font présentement essai, nous laissent supposer qu'à longue échéance la production augmentera considérablement. Cette situation permettrait aux producteurs de la région de participer plus activement aux prévisions sur les augmentations de la demande pour les dix prochaines années.*

La révision de la décision rejetant certaines parties des requêtes touchant les subdivisions Shamrock et Gravelbourg présente un nouvel intérêt puisqu'elle traite de l'incidence de l'abandon d'embranchements situés dans les Prairies sur les communautés et sur les coûts afférents au camionnage et aux routes. La décision tenait compte des différentes études réalisées entre 1968 et 1976 et relatives à l'incidence des abandons sur les communautés. Traitant de ce facteur et des études connexes, la décision indiquait:

> Les données de recensement et les études des communautés des Prairies situées sur des embranchements indiquent un déclin général de la population ainsi qu'une diminution de l'importance de ces communautés comme centres commerciaux. Certains éléments laissent supposer de façon assez nette que la manutention du grain est un

---

* Ordonnance n° R-31538 et rapport du 22 octobre 1980 relatifs à la requête du CN en abandon de l'exploitation d'une partie de la subdivision Carlton.

facteur-clé qui peut décider de la survie probable d'une communauté sur le plan social et économique. En fait, la Commission Hall en est arrivée à des conclusions semblables: "... la Commission n'a pu trouver aucune étude indiquant que la viabilité d'une communauté déjà dans le déclin pourrait être préservée par le maintien de la ligne ferroviaire".[7] Il peut y avoir certaines communautés dont le sort peut être décidé par la manutention du grain mais les éléments dont on dispose ne permettent pas de penser que le déclin observé dans la plupart des communautés pourrait être arrêté par l'introduction de changements dans la manutention du grain.

---

7. Gouvernement du Canada, Commission Hall, "Grain and Rail in Western Canada", The Report of the Grain Handling and Transportation Commission, Ottawa, vol. I, 1977.*

La décision précisait également que le déclin général de la population des communautés rurales était causé par des facteurs extérieurs comme l'urbanisation sans cesse croissante, la centralisation des services sociaux, l'amélioration des routes et l'augmentation constante du nombre de propriétaires de véhicules automobiles. La décision indiquait finalement que le maintien de l'exploitation des installations de manutention des grains pouvait contribuer au ralentissement du déclin des communautés, mais qu'elle n'allait vraisemblablement pas inverser cette tendance.

La décision traitait ensuite de deux méthodes selon lesquelles on pouvait utiliser soit les coûts totaux, soit les coûts variables pour déterminer l'augmentation des coûts de camionnage engendrée par la fermeture d'un point de livraison. Les résultats présentés découlaient de deux régressions multiples bilogarithmiques. Les résultats des régressions ont servi à démontrer comment l'augmentation soit des coûts totaux, soit des coûts variables serait calculée.

Les équations de régression ont également servi à calculer l'augmentation des coûts de camionnage qui résulteraient de l'abandon des lignes des subdivisions Shamrock et Gravelbourg. Après avoir comparé ces résultats aux résultats d'une estimation de la Saskatchewan Transportation Agency, on s'est rendu compte qu'ils équivalaient à un peu moins de la moitié des résultats estimatifs.

Le dernier facteur dont traitait la décision touchait l'incidence de la fermeture d'un point de livraison sur les coûts afférents aux routes. La décision indiquait que la plupart des parties en cause s'entendaient pour dire que les coûts afférents aux routes allaient augmenter après l'abandon de la ligne. L'augmentation prévue par la Saskatchewan Transportation

---

* Décision, 1980, relative aux requêtes présentées par le CP et le CN en autorisation d'abandonner leurs exploitations d'une partie de la subdivision Shamrock et d'une partie de la subdivision Gravelbourg, respectivement.

Agency était unanimement jugée excessive. Les conseillers techniques fournis par Transports Canada et Travaux Publics Canada ont remis en cause plusieurs des hypothèses fondamentales qui avaient servi à l'établissement des estimations de la Saskatchewan Transportation Agency.

3.4 Embranchements situés à l'extérieur des Prairies

La présente section analyse les décisions rendues en rapport avec les requêtes en abandon d'embranchements situés à l'extérieur des Prairies. La plupart des lignes en cause n'étaient plus utilisées en raison de l'amélioration des grandes routes et des services de camionnage et (ou) de la fermeture des usines qui fournissaient le trafic qu'elles transportaient. Ces requêtes étaient assujetties aux mêmes dispositions statutaires que les requêtes touchant les embranchements situés dans les Prairies.

Le tableau 3.4 fait état du nombre de décisions rendues entre 1967 et 1980 en rapport avec des requêtes touchant des embranchements situés à l'extérieur des Prairies et des distances visées par les approbations ou les rejets. La plupart des requêtes présentées à la Commission ont été approuvées. Dix d'entre elles ont cependant été rejetées entièrement ou partiellement et une autre a été écartée. La plupart des requêtes approuvées avaient trait à des lignes qui étaient désaffectées ou très peu achalandées. Les requêtes ont été approuvées parce que la Commission avait constaté que les autres services de transport dont disposait la région étaient adéquats et que l'abandon des tronçons visés n'aurait qu'une incidence minimale sur les autres transporteurs ou sur les économies régionales en cause. Le Comité avait également soutenu qu'il ne pouvait prévoir un essor de l'industrie ou de l'exploitation des matières premières qui aurait pu justifier le maintien de l'exploitation des tronçons à l'étude.

Le tableau 3.5 fait état des dix cas où le Comité a ordonné la poursuite de l'exploitation complète ou partielle des lignes visées par les requêtes. Le tableau nous permet de remarquer que les décisions favorables à la poursuite de l'exploitation des embranchements relevaient de deux raisons principales. Dans certains cas, le Comité a justifié sa décision en invoquant les deux raisons et dans d'autres en n'en invoquant qu'une seule. Lorsque le Comité constatait que l'abandon d'un embranchement se serait traduit par des répercussions économiques trop fortes sur les expéditeurs utilisant l'embranchement et sur la région desservie par ceux-ci, il en ordonnait le maintien. Le cas échéant, il était possible de prévoir que l'augmentation des coûts de camionnage encourus par les utilisateurs de l'embranchement aurait non seulement une influence défavorable sur leur entreprise, mais qu'elle en menacerait même l'avenir.

L'insuffisance des routes de la région est un facteur qui a également contribué à accentuer les répercussions économiques défavorables de l'abandon de certains embranchements. C'est un facteur dont le Comité devait tenir compte en vertu des dispositions de l'article 254(3). L'importance de ce facteur ressort particulièrement dans trois cas. Dans le

Tableau 3.4

ABANDON DES EMBRANCHEMENTS SITUÉS À L'EXTÉRIEUR DES PRAIRIES
(en milles)

Année	Approbations		Approbations partielles			Rejets		Distance totale	
	Nombre	Distance	Nombre	Distance approuvée	Distance rejetée	Nombre	Distance	Distance approuvée	Distance rejetée
1967	--	--	--	--	--	1	12,08	--	12,08
1968	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1969	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1970	--	--	1*	9,40	9,50	--	--	9,40	9,50
1971	1	60,90	--	--	--	--	--	60,90	--
1972	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1973	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1974	1	7,96	--	--	--	--	--	7,96	--
1975	1	7,40	1**	22,04	9,60	1	31,20	29,44	40,80
1976	6	80,75	1	3,08	2,40	1	21,92	83,83	24,32
1977	3	40,50	1	3,70	20,10	1	9,50	44,20	29,60
1978	4	213,50	--	--	--	--	--	213,50	--
1979	3	54,70	2***	42,72	34,28	1	1,37	97,42	35,65
1980	3	25,33	2	58,60	18,10	1	73,20	83,93	91,30
Total	22	491,04	8	139,54	93,98	6	149,27	630,58	243,25

Notes:

* La subdivision Eganville du CP est incluse dans les données du tableau pour trois années différentes. En 1970, le CP était autorisé à abandonner une partie de la subdivision et à poursuivre l'exploitation du reste de la ligne. Le tronçon qui n'avait pas été visé par l'autorisation en abandon de 1970 a fait l'objet d'une nouvelle requête présentée en 1977. À ce moment-là, le Comité ordonnait au CP de poursuivre l'exploitation de ce tronçon pendant deux ans de manière à permettre au tronçon d'acheminer le trafic qui, de l'avis des opposants à l'approbation de la requête, était disponible. Le prétendu trafic ne s'étant pas matérialisé à la fin de ces deux ans, soit en 1980, le Comité autorisait le CP à abandonner l'embranchement.

** La requête en abandon de la subdivision Penetang du CN a fait l'objet de deux études afin de permettre la mise à jour des renseignements portant sur une partie de la ligne à l'étude. Cette requête n'a cependant fait l'objet que d'une entrée au tableau.

*** La requête relative à la subdivision Piles du CP fait partie du nombre des rejets partiels puisque l'autorisation en abandon d'une partie de la ligne était conditionnelle. Le Comité décidait d'autoriser le CP à abandonner le tronçon visé un an après la présentation de la requête à moins de recevoir l'assurance de la construction d'un parc industriel.

Tableau 3.5

REJETS DES REQUÊTES EN ABANDON D'EMBRANCHEMENTS SITUÉS À L'EXTÉRIEUR DES PRAIRIES

Cas	Province	Compagnie ferroviaire	Subdivision	Date	Documents délivrés par le C.T.C.F.	Décision	Motifs du rejet
1.	C.-B.	CP	Kaslo (31,2 milles)	19 sept. 1975	Ordonnance et décision	Poursuite de l'exploitation	Les conditions du marché obligent les expéditeurs à avoir recours aux services offerts par le CP. Même s'il existe d'autres moyens de transport, ces derniers ne peuvent pas acheminer les marchandises adéquatement ou économiquement.
2.	C.-B.	CN	Saanich (1,37 mille)	30 mars 1979	Ordonnance et décision	Poursuite de l'exploitation	Les prévisions du trafic offrent à la compagnie la possibilité de rentabiliser son exploitation et les utilisateurs du chemin de fer n'auraient pas à assumer des coûts de transport accrus.
3.	Ont.	CP	Eganville (18,9 milles)	16 nov. 1970	Ordonnance	Poursuite de l'exploitation d'un tronçon de 9,5 milles et abandon du reste	Le Comité n'a pas justifié sa décision.
				11 janv. 1977	Ordonnance et rapport	Poursuite de l'exploitation d'un tronçon de 9,5 milles durant deux années supplémentaires et présentation d'une requête en révision à la fin de cette période	Les opposants à l'agrément de la requête demandent au Comité de donner le temps au trafic existant de se matérialiser.
				16 juin 1980	Ordonnance et rapport	Abandon du tronçon de 9,5 milles	Le prétendu trafic ne s'est pas matérialisé.
4.	Ont.	CN	Penetang (31,84 milles)	25 févr. 1975	Ordonnance et rapport	Poursuite de l'exploitation d'un tronçon de 16,35 milles et abandon du tronçon désaffecté de 15,29 milles	Le Comité ordonne au CN de poursuivre l'exploitation du tronçon encore utilisé jusqu'à ce que des audiences soient tenues en rapport avec le tronçon en cause afin de mettre à jour les renseignements relatifs à la ligne.

Tableau 3.5 (suite)

Cas	Province	Compagnie ferroviaire	Subdivision	Date	Documents délivrés par le C.T.C.F.	Décision	Motifs du rejet
				14 juil. 1975	Ordonnance et rapport	Poursuite de l'exploitation d'un tronçon de 9,6 milles et abandon d'un tronçon de 6,75 milles	L'abandon de tout le tronçon imposerait un fardeau financier au seul utilisateur de la ligne et risquerait d'entraîner la perte du bois de pâte de la région si les coûts afférents au transport de ces marchandises par camion vers un autre point devenaient trop élevés. La poursuite de l'exploitation de tout le tronçon imposerait un fardeau financier au CN et par conséquent au contribuable. Le Comité a donc décidé de faire porter le fardeau financier par plusieurs parties en ordonnant la poursuite de l'exploitation d'une partie du tronçon.
5.	Québec	CP	Tring (56,7 milles)	28 févr. 1979	Ordonnance et rapport	Poursuite de l'exploitation d'un tronçon de 31,5 milles et abandon d'un tronçon peu achalandé de 25,2 milles	Le Comité a ordonné au CP de poursuivre l'exploitation d'une partie du tronçon parce que son abandon imposerait un fardeau financier aux fermiers qui seraient obligés de payer davantage pour le transport des grains de provende.
6.	Québec	CP	Piles (20,3 milles)	17 août 1979	Ordonnance et décision	Poursuite de l'exploitation d'un tronçon de 2,78 milles pendant un an et abandon d'un tronçon de 17,52 milles dès que les droits de circulation obtenus auprès du CN seront expirés et que l'infrastructure du CN sera terminée de manière à permettre le transfert des trains du CP sur les lignes du CN	Le Comité autorisera le CP à abandonner l'exploitation d'un tronçon de 2,78 milles un an après la présentation de la requête à moins de recevoir l'assurance de la construction d'un parc industriel.
7.	Québec	CP	Temiscaming et Ville-Marie (76,7 milles)	23 janv. 1980	Ordonnance et rapport	Poursuite de l'exploitation d'un tronçon de 66,3 milles et abandon du tronçon désaffecté de 10,4 milles	Le marché des services ferroviaires de la région semble se situer au niveau des produits forestiers et miniers qui pourraient peut-être servir à rentabiliser l'exploitation ferroviaire. Le Comité a justifié sa décision en invoquant

Tableau 3.5 (suite)

Cas	Province	Compagnie ferroviaire	Subdivision	Date	Documents délivrés par le C.T.C.F.	Décision	Motifs du rejet
							les avantages rattachés à la poursuite de l'exploitation du tronçon de 66,3 milles. Le Comité a soutenu que l'augmentation des coûts énergétiques pouvait se traduire par une perte de l'avantage concurrentiel dont jouit le secteur du camionnage, que le système routier de la région était insuffisant et très achalandé et que l'abandon de ce tronçon aurait une incidence défavorable sur cette région isolée et éloignée et sur les autres régions du Québec où se trouvent les marchés et les fournisseurs parce que le trafic devrait être acheminé par les lignes de l'Ontario, ce qui influencerait les arrangements commerciaux.
8.	N.-B.	CN	Stanley Spur (5,48 milles)	1er déc. 1976	Ordonnance et rapport	Poursuite de l'exploitation d'un tronçon de 2,4 milles et abandon d'un tronçon de 3,08 milles	Le Comité a justifié la poursuite de l'exploitation du tronçon de 2,4 milles en indiquant que l'abandon entraînerait une augmentation considérable des coûts de transport de l'expéditeur de bois de sciage, que ces expéditions offraient un bon potentiel d'accroissement des recettes des compagnies ferroviaires et que l'abandon du tronçon de 3,08 milles se traduirait par une diminution des coûts de transport ferroviaire.
9.	N.-B.	CP	Shore Line (23,8 milles)	14 févr. 1977	Ordonnance et rapport	Poursuite de l'exploitation d'un tronçon de 20,1 milles et abandon d'un tronçon de 3,7 milles	Les possibilités de trafic futur justifient la poursuite de l'exploitation.
10.	N.-É.	CN	Caledonia (21,92 milles)	31 mai 1977	Ordonnance et rapport	Poursuite de l'exploitation de la ligne	Le Comité a justifié sa décision en indiquant que l'abandon de la ligne aurait une incidence économique trop forte sur la région et qu'il existait des possibilités futures d'accroissement du trafic.

premier cas, relatif à la subdivision Kaslo du CP en Colombie-Britannique,* le Comité constatait que l'insuffisance des routes rendait le transport par camion impossible. Dans le deuxième cas, relatif à la subdivision Temiscaming - Ville-Marie du CP (Québec),** le Comité justifiait le rejet de la requête en abandon en indiquant que les routes de la région étaient très achalandées et qu'elles étaient insuffisantes. Dans le troisième cas, relatif à la subdivision Nashwaak de Stanley (CN),*** au Nouveau-Brunswick, le Comité soutenait que les limites de charge saisonnières imposées sur les routes de la région allaient contribuer à une augmentation des coûts du transport par camion.

Le Comité justifiait souvent une décision favorable à la poursuite de l'exploitation d'un tronçon en indiquant que les possibilités d'accroissement futur du trafic pouvaient être assez bonnes pour rentabiliser les lignes. Dans la plupart des cas, le C.T.C.F. prévoyait que l'augmentation du trafic proviendrait de l'augmentation du volume des expéditions acheminées par les anciens utilisateurs de la ligne. Dans le cas des subdivisions Temiscaming - Ville-Marie (Québec) et Shore Line (Nouveau-Brunswick) du CP, le Comité prévoyait que l'augmentation du trafic serait engendrée par de nouvelles sources.

Avant d'arrêter toutes ces décisions, le C.T.C.F. a tenu compte du coût de réparation des lignes en cause parce que l'entretien de ces lignes avait souvent été reporté et qu'elles avaient grand besoin d'amélioration. Le Comité a jugé à plusieurs reprises que les coûts de réparation avancés par les compagnies ferroviaires avaient été surestimés. La citation suivante tirée du rapport du commissaire Gray sur la subdivision Stanley du CN nous révèle l'attitude adoptée par le Comité face aux travaux de réparation.

> Dans sa déposition, la requérante a précisé que (traduction) "si la CCT ordonne le maintien de la ligne, il faudra engager des dépenses de capital considérables pour l'améliorer"; puis elle ajoute: "nous estimons à $393,000 les dépenses de capital et à $22,550 les frais annuels d'entretien". On sait que, dans l'évaluation de cette ligne, le CN tient compte des frais nécessaires pour "restaurer selon la norme", mais ce chiffre est très exagéré par rapport aux travaux de réparation nécessaires.

---

* Décision, rendue le 19 septembre 1975, relative à la requête présentée par le CP en autorisation d'abandonner l'exploitation de la subdivision Kaslo entre Denver Canyon et Nakusup.

** Ordonnance n° R-30211, rendue le 23 janvier 1980, et rapport relatifs à la requête présentée par le CP en autorisation d'abandonner l'exploitation d'une partie de la subdivision Temiscaming et de la subdivision Ville-Marie.

*** Ordonnance n° R-23987, le 1er décembre, et rapport relatifs à la requête présentée par le CN en abandon de l'exploitation de l'embranchement Stanley Spur de la subdivision Nashwaak.

Pour le genre de trafic acheminé sur cette ligne, il est inutile de remplacer cinq milles de rails par d'autres de 100 livres partiellement usés. Dans la pièce CN-2, la société ferroviaire a clairement indiqué qu'un tronçon de plus de quatre milles se compose de rails en bon état et pesant 80 à 85 livres. Même si la ligne était rentable, il est peu probable que l'on remplacerait ces rails. Il est également peu probable que les autres travaux de réparation des traverses, du ballast et des ponceaux soient aussi poussés que ce que le CN prétend nécessaire. De plus, la répartition des coûts d'amélioration entre la bifurcation de Stanley et Sutherland est encore plus trompeuse puisque la plateforme est en meilleur état sur la ligne en-deçà de Sutherland qu'au-delà de ce point et nécessiterait donc de moins grands travaux de restauration. Il semblerait que le CN aurait pour politique de maximiser ses coûts de restauration favorisant ainsi l'abandon de la ligne. Ce qu'il est essentiel de connaître aux audiences portant sur des abandons est une évaluation réaliste des coûts d'amélioration nécessaires échelonnée sur les cinq prochaines années. Ces prévisions seraient d'autant plus utiles puisque l'échelonnement correspondrait aux exigences du paragraphe 5 de l'article 254 de la Loi sur les chemins de fer qui stipule qu'une requête doit être réexaminée après cinq ans si l'on ordonne le maintien de la ligne en cause. Quoiqu'il en soit, cette affirmation est superflue.

Il est fort probable que, si la ligne est maintenue jusqu'à Sutherland, il faille, au cours des prochaines années, remplacer des traverses, effectuer des travaux de ballast et réparer des ponceaux.

Le témoin du CN a déclaré (traduction) "Il ne fait aucun doute que la ligne subirait encore des pertes chaque année" et s'est dit d'accord avec l'affirmation selon laquelle "... la plus grande partie des pertes subies sur la ligne provient de l'exploitation jusqu'à Sutherland ..."*

La présente section traitera finalement de la requête présentée par le CN en abandon de sa subdivision Témiscouata entre Rivière-du-Loup (Québec) et Edmunston (Nouveau-Brunswick)** qui a été écartée par le C.T.C.F. Avant de statuer sur l'avenir d'une ligne ferroviaire, le Comité doit établir la non-rentabilité de la ligne en cause. En ce qui concerne la subdivision Témiscouata du CN, le C.T.C.F. a conclu que la compagnie n'ayant pas tenté

---

* Ibid., p. 6.

** Décision, rendue le 18 avril 1980, relative à la requête présentée par le CN en vue d'obtenir l'autorisation d'abandonner l'exploitation d'un tronçon de la subdivision Témiscouata. Le cas de la subdivision Témiscouata est actuellement à la Cour d'appel fédérale.

de rentabiliser cette ligne il ne pouvait pas en établir la non-rentabilité avant qu'un effort en ce sens soit fourni. Le Comité estimait que le CN n'avait pas respecté les obligations qui lui sont prescrites par l'article 262(1) en ne fournissant pas les installations suffisantes et convenables sur cette subdivision.

Le Comité rejetait donc la requête et ordonnait au CN d'améliorer sa ligne et d'en poursuivre l'exploitation. Le Comité indiquait:

> Considérant les preuves produites aux audiences tenues à Rivière-du-Loup et à Notre-Dame-du-Lac, le Comité est d'avis que le CN n'a pas établi que l'embranchement du Témiscouata est une entreprise non rentable. Les témoignages entendus indiquent qu'au lieu d'encourager le transport ferroviaire, le CN a semblé le décourager et ce de plusieurs façons: D'abord (sic) depuis 1950, on a laissé la voie se détériorer et se déprécier et depuis 1977, le CN n'exploite plus que le tronçon Cabano-Edmunston, soit une distance de 34.3 milles des 73.20 à l'étude. Le CN explique que ce sont des affouillements qui ont causé cette interruption de service, mais il n'a rien fait depuis deux ans pour corriger la situation. Pour citer M. Godbout, maire de Rivière-du-Loup: "Alors, comment peut-on employer un chemin de fer qui ne fonctionne pas? Quand vous n'avez pas de voiture, vous allez à pied..."
>
> Ensuite, plusieurs personnes se sont plaintes que les taux offerts n'étaient pas concurrentiels. Le CN explique que les taux plus bas dépendent d'un chargement plus considérable par wagon. Par ailleurs, plusieurs expéditeurs disent que la réfection de la voie, surtout entre Edmunston et Cabano, est nécessaire pour qu'ils puissent mettre un chargement plus lourd dans les wagons. Ainsi, les expéditeurs ne peuvent pas profiter d'un taux plus raisonnable et le CN n'attire que très peu de trafic. Les renseignements soumis au Comité relativement (sic) au service de marketing du CN montrent qu'il n'y a pas eu d'effort très positif de la part du CN dans ce domaine. Pour toutes ces raisons, le Comité conclut que le CN n'a pas essayé de rendre la subdivision du Témiscouata rentable. Le CN doit exploiter un embranchement en tenant compte des principes commerciaux que ce chemin de fer applique avec succès dans ses autres entreprises. C'est seulement à ce moment-là que le Comité peut décider si la ligne est rentable ou non. C'est pourquoi le Comité adopte ici la conclusion du Comité dans l'arrêt E & N:
>
> "Tant que la preuve ne nous aura pas été apportée que l'embranchement est exploité correctement par le CP Rail pour tout ce qu'il est en son pouvoir de faire, il nous est impossible de déterminer si le service est non rentable et si vraisemblablement il continuera à le demeurer." (1970-1971) CTC 101

De plus, le Comité estime que la preuve démontre que la compagnie ferroviaire ne s'est pas acquittée de l'obligation prévue au paragraphe (1) de l'article 262 de la Loi sur les chemins de fer en ne fournissant pas les installations suffisantes et convenables pour le transport de marchandises sur sa voie ferrée entre Rivière-du-Loup et Edmunston. L'industrie locale, présentement en pleine expansion, requiert le service ferroviaire de façon à pouvoir consolider sa position face à la concurrence d'autres industries qui bénéficient d'un meilleur service de transport. Toutefois, les témoignages de plusieurs industriels de la région lors de l'audience ont convaincu le Comité du fait que, dans son état actuel, le service offert par le CN est inadéquat. L'industrie locale ne peut pas vraiment jouir d'une position concurrentielle avec un service ferroviaire tel que celui qui est présentement offert.

Le Comité rejette donc la requête des Chemins de fer Nationaux du Canada en abandon de l'exploitation de la subdivision Témiscouata.*

3.5 Résumé

Dans ce chapitre nous avons vu que la majorité des décisions à l'égard de l'abandon de lignes touchait des embranchements situés dans les provinces des Prairies. Nous avons aussi cité les trois principaux facteurs qui ont conduit au dépôt de requêtes en abandon de ces lignes. Ces trois raisons sont les suivantes: la construction excessive de lignes dans le réseau de l'Ouest jusqu'au milieu des années 30, le fait que les tarifs du Pas du Nid-du-corbeau devenaient de moins en moins compensatoires, et les répercussions de la concurrence du camionnage sur le trafic des embranchements et sur la latitude que cela laissait aux compagnies de chemin de fer quant à la rentabilisation de certains services moins profitables par le biais de la tarification fondée sur la valeur du service.

Si l'on veut bien comprendre les décisions du C.T.C.F. à l'égard des embranchements, il est nécessaire de connaître les limites à l'intérieur desquelles le Comité pouvait agir. Avant 1975 aucune décision n'a été rendue à l'égard des embranchements puisque la majorité des lignes avaient été protégées par le gouvernement fédéral. Quant aux quelques lignes laissées sans protection, on s'en est très peu occupé entre 1967 et 1973, principalement à cause de la priorité qu'on a accordé à l'ordonnance relative aux méthodes d'établissement des coûts, à l'abandon des services de trains de voyageurs et aux plans de rationalisation du système de transport et de manutention des grains. Après 1974, plusieurs événements ont influé sur le rythme de travail du Comité et sur la nature des embranchements au sujet desquels il pouvait rendre des décisions. Parmi ces événements, notons, entre autres, le rapport de la Commission Hall, les recommandations du Prairie Rail Action Committee (PRAC), et le rapport d'enquête Neil

---

* Décision, 1980, relative à la requête du CN visant l'abandon de la subdivision Témiscouata.

portant sur les embranchements. Le gel des abandons recommandé par ces rapports restreignait encore le champ d'action du C.T.C.F. De plus, toutes les lignes qu'avait examinées le Comité, à l'exception des 525 milles non protégés à la fin de l'année 1974, avaient préalablement été examinées très minutieusement dans le cadre d'une ou plusieurs enquêtes et n'avaient pas été jugées assez importantes pour être jointes au réseau ferroviaire de base. Bien au contraire, on avait recommandé leur abandon. En examinant les décisions du Comité durant cette période, on se rend compte que les lignes mises en question offraient un service à la demande seulement et ne servaient que très peu. Enfin, la majeure partie de ces lignes étaient en mauvais état. Bref, avant 1975, le Comité était dépourvu de tout moyen efficace d'agir et par la suite il s'est vu imposer des limites très sévères.

Il n'est donc pas surprenant de voir que toutes les requêtes, sauf cinq d'entre elles, ont été entièrement agréées. En général, le Comité a conclu que d'autres services ferroviaires ou des services routiers étaient disponibles et que l'abandon n'aurait qu'un effet marginal sur les autres lignes ou tranporteurs. Il a aussi établi que les autres services et les élévateurs de la région étaient en mesure d'assurer le trafic et la manutention provenant des lignes abandonnées. Même s'il a reconnu que certains expéditeurs allaient subir un certain préjudice, il a noté que des services optionnels étaient disponibles dans la région immédiate. Il a estimé que les abandons approuvés n'auraient qu'un effet minime sur la situation économique de la région en cause et que l'effet sur les employés du chemin de fer serait à toute fin négligeable. Enfin, il n'a prévu aucune augmentation de la production agricole ou industrielle qui aurait pu justifier le maintien de ces lignes.

Il y a cependant cinq cas où les requêtes ont été rejetées partiellement ou en entier. Le premier de ces rejets s'est produit en 1975 lorsque le C.T.C.F. a décidé de maintenir le service sur une partie d'une ligne afin d'accorder à un propriétaire d'élévateur à grain une chance de rentabiliser son entreprise. Les quatre autres exceptions se sont produites en 1980 et sont regroupées sous deux décisions délivrées par la Division de l'Ouest de la C.C.T. La première de ces décisions concernait la subdivision Shamrock du CP et la subdivision Gravelbourg du CN attenante. Le PRAC avait recommandé l'abandon de ces deux segments de ligne. Les trois requêtes, deux déposées par le CP et une par le CN, ont en grande partie été rejetées. Au nombre des raisons données pour justifier le rejet, notons: l'élimination d'un déficit, le maintien du service jusqu'à ce qu'une portion du réseau ferroviaire de base soit remise en condition, et un volume de trafic suffisant pour justifier le maintien.

La deuxième de ces décisions se rapportait à la subdivision Carlton du CN. Dans ce cas-ci, la Commission Hall avait recommandé l'abandon. Cette requête a été rejetée en entier. Pour justifier sa décision le Comité a cité le fait que le marché existait et qu'il s'agissait simplement d'apporter quelques améliorations longuement attendues pour que le trafic commence à emprunter la subdivision Carlton. La décision de maintenir cette ligne s'est aussi fondée sur un accroissement possible de la production agricole de la région.

Il nous a été impossible d'établir si les quatre dernières exceptions mentionnées représentent un changement d'approche de la part du Comité. Pour ce faire, il aurait fallu disposer d'un certain nombre de décisions antérieures rejetant des requêtes afin de comparer.

En ce qui concerne les embranchements situés dans les Prairies, les décisions concernant les subdivisions Shamrock et Gravelbourg nous sont apparues dignes d'attention, principalement à cause de l'étude qui y a été faite des conséquences qu'entraînerait l'abandon sur les communautés, et des coûts liés au camionnage et à l'amélioration du réseau routier.

Parallèlement aux décisions touchant des embranchements situés dans les Prairies, un certain nombre de décisions ont porté sur des embranchements situés ailleurs au pays. Les lignes mises en cause par les requêtes étaient généralement peu utilisées en raison de l'amélioration du réseau routier et des services de camionnage, ou de la disparition des industries qui fournissaient le trafic principal. Nous avons relevé dix cas où le maintien des services, en tout ou en partie, a été ordonné. Les deux raisons invoquées le plus souvent pour justifier le maintien de ces lignes étaient, premièrement, que les conséquences de nature économique découlant de l'abandon seraient trop importantes sur les communautés desservies par ce service et, deuxièmement, que des augmentations éventuelles du volume de trafic pourraient rendre la ligne rentable.

Nous avons aussi noté à l'égard des décisions touchant des embranchements situés à l'extérieur des Prairies, deux points très intéressants. D'abord, le Comité a indiqué, à plusieurs reprises, aux compagnies de chemin de fer, qu'elles avaient surestimé les coûts de restauration d'une ligne. Ensuite, en rejetant la requête du CN concernant la subdivision Témiscouata, le Comité a expliqué qu'il lui était impossible d'établir si la ligne en cause était rentable ou non, puisque le CN n'avait pas fait les efforts nécessaires pour rendre l'embranchement en question rentable.

Chapitre 4

LE RETRAIT DES CHEFS DE GARE ET LE CAMIONNAGE

Pour terminer la discussion sur la rationalisation des services ferroviaires, il nous reste deux sujets à aborder. Il s'agit du retrait des chefs de gare et de l'applicabilité de l'article 262 de la Loi sur les chemins de fer à l'acheminement du trafic au moyen de camions exploités par les compagnies ferroviaires.

4.1 Retrait des chefs de gare, des chefs-gardiens et des gardiens

L'augmentation constante de la concurrence entre le secteur ferroviaire et le secteur routier qui s'est manifestée pendant les années 50 a entraîné la disparition des services locaux de trains de marchandises offerts aux plus petites communautés du Canada. Le système des têtes de lignes qui a remplacé les services locaux permettait aux compagnies d'acheminer le trafic de messageries et de wagons incomplets vers leur destination finale au moyen de camions au lieu de continuer à l'acheminer par les trains de marchandises locaux.

Au début des années 60, le CN et le CP ont commencé certaines expériences de centralisation de leurs services. Ils ont alors demandé aux chefs de gare de s'occuper de la manutention et de la préparation des bordereaux d'expédition des messageries, des wagons incomplets et complets et d'effectuer les opérations comptables connexes. En modifiant leur organisation, les compagnies ferroviaires espéraient concurrencer plus efficacement le secteur du camionnage tout en réduisant les coûts. La centralisation des services ferroviaires a été rendue possible grâce à l'utilisation d'appareils modernes de traitement des données et de services téléphoniques de bonne qualité dont elles pouvaient disposer sur la quasi-totalité du territoire.

Les agences centrales du CP se sont appelées Services des clients tandis que celle du CN se sont d'abord appelées Centres de service à la clientèle pour ensuite devenir des Servocentres. La création de ces agences centrales avait pour but de dégager les chefs de gare locaux de leurs différentes fonctions et de les confier aux services spécialisés de ces agences. En plus d'assumer les fonctions de facturation et de comptabilité, ces agences devenaient responsables des télécommunications et de la billetterie. Il devenait possible de communiquer gratuitement avec toutes les agences centrales en composant un numéro Zenith. Les compagnies ferroviaires décidaient que le personnel affecté aux standards des agences centrales seraient en mesure de servir les clients 24 heures par jour, sept jours par semaine. Elles voulaient ainsi améliorer le service offert par le chef de gare local qui, lui, n'était disponible que 8 heures par jour, cinq jours par semaine. Les compagnies indiquaient que les clients recevaient de meilleurs services parce qu'ils pouvaient maintenant communiquer directement par téléphone avec un spécialiste du domaine qui les intéressait.

Les compagnies conservaient un contact personnel avec leurs clients par le biais de leurs représentants itinérants auxquels elles avaient assigné des itinéraires particuliers en les chargeant d'aider les clients à obtenir des renseignements, à faire des commandes, à remplir les formules d'expédition, à régler les comptes et les réclamations, à répondre aux plaintes et à accomplir des tâches connexes. Finalement, les compagnies ferroviaires décidaient de nommer des préposés de dépôt qui étaient habituellement des hommes d'affaires locaux et qui devaient s'occuper du trafic de messageries et des chargements de wagons incomplets. Dans les communautés desservies par un service de livraison par camions, les compagnies utilisaient leurs locaux pour entreposer les marchandises non acheminées au destinataire. Dans le cadre de leurs responsabilités face à la clientèle, les représentants itinérants allaient rendre régulièrement visite aux préposés de dépôt.

Les chefs de gare locaux qui avaient toujours servi d'intermédiaires entre les petites communautés et les compagnies ferroviaires ont vu leurs postes devenir superflus au moment de la création des agences centrales. Les services dont ils étaient auparavant responsables relevaient désormais de ces agences, par conséquent les chefs de gare ne pouvaient plus que servir d'intermédiaires téléphoniques entre les clients et les agences centrales. Les compagnies ferroviaires désiraient donc éliminer les postes de chefs de gare locaux - on avait offert à plusieurs d'entre eux un poste au sein du nouveau système - mais avant de passer à l'action, elles devaient s'adresser à l'organisme de réglementation afin d'en obtenir l'approbation. C'est en 1965 que la Commission des transports du Canada a approuvé les premières requêtes en retrait de chefs de gare associées à la création des agences centrales. Depuis lors, le C.T.C.F. a approuvé de nombreuses requêtes en ce sens.*

L'article 120 de la Loi sur les chemins de fer stipule que les compagnies ferroviaires sont obligées d'obtenir l'approbation du C.T.C.F. avant de pouvoir fermer une gare ou de retirer un chef de gare. L'article stipule:

> 120. La compagnie ne doit à aucune époque opérer de changement, de modification ou de déviation dans le chemin de fer ou dans une partie du chemin de fer, avant d'avoir rempli toutes les formalités que prescrit l'article 119, ni déplacer, fermer ou abandonner, sans la permission de la Commission, une gare ou station, ou point de division, ou créer un nouveau point de division qui entraînerait le déplacement des employés; et, lorsqu'il est opéré un tel changement, la compagnie doit indemniser ses employés dans la mesure que la Commission juge convenable pour les pertes financières qu'ils subissent par le changement de résidence ainsi occasionné, S.R., c. 234, art. 182.**

---

* La Commission avait déjà eu à statuer sur des requêtes en fermeture de gares particulières qui n'avaient cependant aucun rapport avec la centralisation des services.

** Loi sur les chemins de fer, (1970), article 120.

Quant aux règlements régissant la fermeture et l'abandon des gares, l'Ordonnance générale n° O-2 qui a été en vigueur jusqu'au 31 août 1978 indiquait entre autres choses:

> 1. Les compagnies ferroviaires relevant de la Commission ne doivent retirer aucun chef de gare régulier, chef-gardien sans la permission de la Commission...*

Le C.T.C.F. a remplacé l'Ordonnance générale n° O-2 par une série de nouvelles procédures qui reconnaissaient les changements déjà effectués et qui accordaient au C.T.C.F. le pouvoir de veiller à ce que le nouveau service offert par les compagnies ferroviaires équivale au service offert par le chef de gare. En vertu des nouvelles procédures P-5130-2,** les compagnies ferroviaires devaient obtenir l'approbation du C.T.C.F. pour pouvoir retirer les employés ou les préposés de dépôt à qui elles avaient confié les fonctions du chef de gare au moment de la création des agences centrales.

Il convient de remarquer que les compagnies ferroviaires qui demandaient au C.T.C.F. d'approuver le retrait d'un chef de gare ou l'abandon d'une gare ne lui demandaient pas d'approuver la création d'une agence centrale. La création de ces agences était laissée à l'entière discrétion de l'administration de la compagnie ferroviaire. Lorsque le C.T.C.F. statuait sur le retrait d'un chef de gare ou sur l'abandon d'une gare, il s'assurait qu'après le départ des chefs de gare ou l'abandon d'une gare, la compagnie allait respecter les dispositions de l'article 262(1) et fournir les installations suffisantes et convenables pour la réception et le chargement des marchandises qui lui seraient présentées à des fins de transport (voir le chapitre 2).*** Si la Commission jugeait que les installations fournies par la compagnie n'étaient pas adéquates, elle avait et a encore, en vertu de l'article 262(3)**** le pouvoir de lui ordonner de les fournir. Donc, avant d'obtenir l'autorisation de retirer un chef de gare ou d'abandonner une gare, la compagnie ferroviaire devait convaincre le Comité qu'elle offrirait les installations adéquates au transport des marchandises qui lui seraient confiées. C'est à ce niveau que se situait l'étude minutieuse que la Commission faisait des nouvelles agences centrales. Le caractère permanent des exigences de l'article 262 permet au C.T.C.F. d'ordonner à une compagnie d'améliorer les installations qui, suite à l'instruction d'une plainte ou d'une vérification du C.T.C.F., seraient jugées insuffisantes.

---

* Ordonnance générale n° O-2, Commission des transports du Canada, le 1er février 1965.

** P-5130-2, 31 août 1978, Procédure relative aux requêtes en vertu des articles 120 et 129 de la Loi sur les chemins de fer.

*** Loi sur les chemins de fer, (1970), article 262(1).

**** Ibid., article 262(3).

À quelques exceptions près, les délibérations du Comité l'ont toujours amené à approuver le retrait des chefs de gare, des chefs-gardiens ou des gardiens et l'abandon des gares.* Le Comité estimait généralement que le niveau de service offert par les agences centrales serait adéquat et qu'il équivaudrait ou dépasserait le niveau des services offerts par les chefs de gare.

4.2 L'article 262 de la Loi sur les chemins de fer et l'acheminement du trafic au moyen de camions exploités par les compagnies ferroviaires

Au début des années 1950, les compagnies ferroviaires ont estimé que la concurrence du secteur du camionnage était assez forte pour justifier l'abandon de l'exploitation des trains de marchandises locaux et l'utilisation de camions afin d'acheminer le trafic de messageries et de wagons incomplets. Cette substitution a soulevé l'importante question de la responsabilité des compagnies face au maintien d'un service ferroviaire. Dans la décision qu'il rendait en octobre 1970 par rapport au retrait des chefs de gare, des chefs-gardiens et des gardiens affectés à la division Moose Jaw du CP, le Comité répondait à cette question en indiquant que:

> La Compagnie de chemin de fer du Pacifique-Canadien a évidemment la faculté de prendre pour le transport du trafic toutes les dispositions autorisées par la Loi. Le chemin de fer peut transporter et livrer du trafic par un autre mode de transport que le chemin de fer et desservir des localités situées le long de sa voie ferrée, mais lorsqu'il agit ainsi, les obligations qui lui sont imposées en vertu de l'article 315 de la Loi sur les chemins de fer demeurent applicables.
>
> Si, pour quelque raison que ce soit, le chemin de fer se trouve dans l'impossibilité d'assurer, par d'autres moyens de transport, un réseau convenable pour le transport et la livraison du trafic et dans l'obligation de se conformer aux dispositions de l'article 315, il incombe au Comité de lui enjoindre de rétablir un service par rail.**

---

* Le rejet de la requête présentée par le CN en février 1969 par laquelle il demandait l'autorisation de retirer le chef de gare et d'abandonner la gare de Forfar en Ontario dans le cadre du Plan du service à la clientèle de Belleville constitue une de ces exceptions. Le C.T.C.F. a, jusqu'à maintenant, rejeté une requête en retrait de préposés de dépôt. Comme nous l'avons souligné, les compagnies ferroviaires sont maintenant tenues de demander l'autorisation de retirer les préposés de dépôt qui ont remplacé les chefs de gare visés par une requête. En août 1980, le C.T.C.F. a rejeté la requête du CN par laquelle ce dernier tentait d'obtenir l'autorisation de retirer quatre préposés de dépôt au Cap Breton.

** Décision, rendue le 30 octobre 1970, relative à la requête présentée par le CP en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer, dans le cadre de son projet d'établissement d'un centre de services à la clientèle, 43 postes de chef de gare, 1 poste de chef-gardien et 22 postes de gardien à des gares de sa division de Moose Jaw, p. 12.

En avril 1976, lorsque le CP Transport a décidé de cesser l'exploitation de ses services intraprovinciaux, le C.T.C.F. a institué une enquête et délivré une décision relative à la suffisance des installations du CP en Saskatchewan. La compagnie n'a pas renouvelé ses permis pour les itinéraires desservis par ses services intraprovinciaux parce qu'elle encourait des pertes sur chacun d'eux. À la suite de ces mesures, les communautés locales de la province ont été desservies par les camionneurs indépendants autorisés à desservir les itinéraires en question, par le CP Transport qui acheminait le trafic de wagons incomplets en vertu des permis d'exploitation interprovinciale visant ces itinéraires et par les camionneurs indépendants offrant des services à circuits entrecoupés qui, sur une base provisoire, ont obtenu des permis d'exploitation temporaire sur ces itinéraires.

Avant de cesser l'exploitation de ses services de transport intraprovincial en Saskatchewan, CP Transport avait déjà cessé complètement ses activités intraprovinciales en Alberta et partiellement au Manitoba où il n'exploitait plus qu'un itinéraire. Le C.T.C.F. n'avait pas reçu d'intervention contraire aux abandons d'exploitation en Alberta et au Manitoba, mais tel n'a pas été le cas pour les abandons d'exploitation en Saskatchewan. Le gouvernement provincial et le grand public de cette province se sont opposés aux projets d'abandon de CP Transport en s'adressant au C.T.C.F. C'est à la suite de ces interventions que le Comité a décidé de contrôler les services offerts sur les itinéraires qui avaient été abandonnés puis d'instituer une enquête afin de déterminer la suffisance des installations fournies par le CP dans cette province.

Le commissaire Magee a soumis le rapport de l'enquête en février 1977* et le C.T.C.F. a délivré une décision en mars 1977.** Le C.T.C.F. acceptait les résultats de l'enquête et les conclusions du rapport qui indiquait que le Canadien Pacifique respectait les obligations qui lui sont imposées par l'article 262 de la Loi sur les chemins de fer et que, par conséquent, il fournissait les installations suffisantes à la prestation d'un service adéquat. Le C.T.C.F. soulignait que la plupart du trafic de messageries et de marchandises de petit volume était acheminé par camion, que les expéditeurs semblaient satisfaits de ce type de service et que l'intérêt public était bien servi par la situation existante. Le Comité indiquait que son interprétation de l'article 262 le poussait à accepter le transport des marchandises de petit volume par voie de camion. Il indiquait cependant que même après la modification des services à l'étude, il continuerait à veiller à ce que les compagnies ferroviaires respectent les obligations qui leur sont imposées par l'article 262.***

---

* John MAGEE, commissaire. Rapport au Comité des transports par chemin de fer relatif à l'article 282 de la Loi sur les chemins de fer, Statuts Révisés du Canada, 1970, chapitre R-2, en matière d'installations de transport à fournir par Canadien Pacifique Limitée dans la province de Saskatchewan, Ottawa, Commission canadienne des transports, février 1977.

** Décision, rendue le 21 mars 1977, relative à l'article 262 de la Loi sur les chemins de fer, Statuts révisés du Canada, 1970, chap. R-2, et aux installations de transport à fournir par le Canadien Pacifique Limitée dans la province de Saskatchewan.

*** Ibid.

Le C.T.C.F. soutenait que les services offerts par les camionneurs indépendants permettaient au CP de respecter les obligations qui lui sont imposées par l'article 262 en disant:

> En ce qui a trait à la prestation d'un service de camionnage aux communautés rurales et au rapport qui existe entre ce service et les responsabilités imposées au CP Rail en vertu de l'article 262 de la Loi sur les chemins de fer, le Comité approuve la conclusion du commissaire Magee selon laquelle ce dernier soutient qu'en Saskatchewan - comme dans les autres provinces - les moyens de transport autres que les chemins de fer conviennent parfaitement au transport et à la livraison du trafic et qu'ils permettent au CP Limitée de satisfaire aux dispositions de l'article 262. Le Comité rappelle cependant au CP qu'il est toujours assujetti aux mêmes obligations et qu'il ne les respectera que dans la mesure où le Comité sera satisfait de la suffisance de ces services. Nous n'oublions cependant pas la conclusion du rapport qui indique qu'il est impossible d'évaluer le rendement de chacun des camionneurs desservant chacune des routes tant que certains d'entre eux continueront à exercer leurs activités de camionnage en vertu d'un permis temporaire. Un camionneur détenant un permis temporaire ne peut évidemment pas offrir une gamme satisfaisante de services de crédit pas plus qu'il ne peut fournir tous les véhicules et toutes les installations qui le seraient tout naturellement par un exploitant détenant un permis permanent et recevant une rémunération adéquate pour ses services.*

Pour terminer, le C.T.C.F. exprimait l'espoir de voir le Highway Traffic Board de la Saskatchewan approuver rapidement les requêtes en obtention de permis permanents présentées par les détenteurs de permis temporaires desservant les itinéraires abandonnés par le CP Transport.

---

* Ibid., p. 4.

Chapitre 5

TARIFS FERROVIAIRES

5.1 Historique

L'examen de l'historique des tarifs ferroviaires nous indique qu'il a toujours été plus important de fixer et de réglementer les tarifs-marchandises que les tarifs-voyageurs. C'est pourquoi le corps de la présente section est consacré à l'étude des tarifs-marchandises et la partie finale, à l'étude des tarifs-voyageurs.

Les tarifs-marchandises ont commencé à soulever des débats vers l'époque de la signature du Pacte confédératif et occupent toujours une place importante sur la scène publique.* Depuis le début de sa longue et complexe évolution, la tarification ferroviaire a fait l'objet de plaintes relatives à la structure et au niveau de taux, de mesures gouvernementales qui se sont traduites par l'institution de commissions royales d'enquête et par l'adoption de mesures législatives et de nombreuses décisions de la part

---

* Le contenu de cette section est largement basé sur les documents suivants:

DARLING, Howard J. "Transport Policy in Canada: The Struggle of Ideologies versus Realities", Issues in Canadian Transport Policy, Toronto, MacMillan of Canada, 1974.

HEAVER, T.D. et J.C. NELSON. Railway Pricing under Commercial Freedom: The Canadian Experience, University of British Columbia, décembre 1976.

BALDWIN, John R. "The Canadian Experience: Increased Rail Rate Freedom and Increased Subsidization as Successors to Rail Cross-Subsidization", Foreign Regulatory Experiments: Implication for U.S., Washington, D.C., U.S. Department of Transportation, Federal Railroad Administration, Office of Policy and Program Development, novembre 1977.

CURRIE, A.W. Canadian Transport Economics, Toronto, University of Toronto Press, 1967.

PURDY, H.L. Transport Competition and Public Policy in Canada, Vancouver, University of British Columbia Press, 1972.

MACPHERSON, M.A., président. Royal Commission on Transportation, Ottawa, The Queen's Printer, 1961, vol. I et II.

CURRIE, A.W. Economics of Canadian Transportation, p. 40. L'auteur indique qu'en 1861, les expéditeurs ontariens étaient mécontents des taux applicables au transport local de la farine surtout lorsqu'ils les comparaient aux taux de transport ferroviaire direct imposés par le Grand Tronc entre Chicago et Portland, Maine, et au taux de transport maritime en direction de Boston.

des différents organismes gouvernementaux nommés à des fins de réglementation tarifaire. Afin de répondre aux objectifs de la présente étude, il n'est nécessaire de retracer l'historique de la tarification ferroviaire que depuis l'institution de la Commission royale d'enquête sur le transport, en 1959, jusqu'à nos jours.

5.1.1 La Commission royale sur le transport instituée en 1959

L'institution de la Commission d'enquête royale sur le transport, mieux connue sous le nom de Commission MacPherson, a coïncidé avec la décision gouvernementale de freiner l'augmentation des tarifs-marchandises. Depuis 1948, les tarifs-marchandises avaient connu une série d'augmentations horizontales auxquelles les provinces de l'Ouest et des Maritimes s'étaient vivement opposées en prétextant qu'elles étaient les seules à en supporter le fardeau. En 1958, le gouvernement, fort de l'appui massif de ces deux régions, a pris des mesures visant à reporter à deux reprises les augmentations prévues pour finalement rejeter une augmentation de 15%. En 1959, le gouvernement intervenait à nouveau en adoptant la Loi de réduction des tarifs ferroviaires qui visait à annuler une augmentation et à octroyer des subventions afin de dédommager les compagnies du manque à gagner découlant de cette loi. Le gouvernement instituait ensuite la Commission MacPherson en lui demandant de trouver des solutions à plus long terme au problème des tarifs ferroviaires.

La Commission était chargée d'enquêter sur les injustices de la structure des tarifs ferroviaires, sur le fardeau que l'énoncé de politique imposait aux compagnies ferroviaires, sur les moyens de créer un réseau ferroviaire plus rentable et plus efficace, sur la pertinence de l'inclusion des avoirs et des recettes connexes aux entreprises non ferroviaires des chemins de fer dans la méthode de fixation des tarifs-marchandises et sur toutes les autres questions jugées pertinentes par les commissaires.

La Commission MacPherson reconnaissait que les conditions caractérisant les marchés de transport étaient changées. Les compagnies ferroviaires qui, à un certain moment, exerçaient un monopole de fait avaient graduellement perdu leur position monopolistique avec l'apparition de la concurrence engendrée par d'autres modes de transports. La Commission recommandait donc que les restrictions réglementaires actuelles soient remplacées par les forces concurrentielles du marché. Elle estimait que la meilleure façon de créer un système de transport efficace au coût le moins élevé était de laisser la possibilité à chaque mode de transport de se tailler une place sur le marché. La Commission formulait également certaines recommandations quant au rôle de la concurrence sur les marchés de transport et quant au rôle des transports à titre d'instrument de politique nationale. Elle recommandait au gouvernement de subventionner les modes de transport à qui on imposait une obligation publique dans le cadre de la politique nationale. La Commission estimait que ces mesures étaient nécessaires parce qu'elles permettraient de ne pas fausser les mécanismes répartitifs d'un marché concurrentiel. Poursuivant dans la même veine, la Commission recommandait la rationalisation des installations et des services ferroviaires et le remboursement des pertes attribuables à l'exploitation commandée d'un service de trains de voyageurs ou d'un embranchement non rentable. Elle soutenait que sans compensation, les compagnies ferroviaires

devraient tenter de récupérer leurs pertes par le biais des tarifs-marchandises et principalement par les tarifs applicables aux marchandises susceptibles de concurrence intermodale.

La Commission indiquait également que le gouvernement ne devrait pas tenter de masquer sous le vocable de subvention au transport l'aide qu'il apporterait à des expéditeurs ou à des régions en particulier afin de répondre à des objectifs de politique nationale. Les propositions spécifiques en matière de tarifs-marchandises découlaient toutes de la recommandation par laquelle la Commission souhaitait voir la concurrence remplacer la réglementation. À l'exception des taux statutaires applicables au transport du grain et des produits céréaliers, il était alors recommandé que les compagnies ferroviaires puissent fixer librement leurs taux. Cette liberté d'action était cependant assujettie à deux conditions. Afin d'éviter l'apparition de toute concurrence destructrice avec le secteur du camionnage, les compagnies ne devaient fixer aucun taux inférieur à une limite minimale des coûts directs ou des déboursés. La Commission estimait que les expéditeurs tenus par les conditions du marché de traiter avec une compagnie monopoleuse devaient bénéficier d'un recours leur permettant de demander à l'organisme de réglementation de contrôler les taux et d'en fixer la limite supérieure à un montant équivalent aux coûts variables à long terme du mouvement plus 150 pour cent des coûts variables. Afin de ne pas mettre les compagnies ferroviaires dans une position concurrentielle désavantageuse, la Commission recommandait que les tarifs entrent en vigueur au moment de leur dépôt.

5.1.2 La Loi nationale sur les transports

Le rapport de la Commission MacPherson ne s'est pas traduit par des changements législatifs immédiats. La Loi de réduction des tarifs ferroviaires et la Loi des subsides ont prolongé le gel des tarifs ferroviaires et le versement de subventions compensatoires. Mais en 1967, l'approche globale adoptée par la Commission MacPherson a pris forme de loi par l'adoption de la Loi nationale sur les transports. Comme nous l'avons déjà mentionné, la politique nationale en matière de transport visait principalement la création d'un système économique, efficace et adéquat de transport utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas. Cette politique prévoyait également des dispositions assurant l'indemnisation des services que chaque moyen de transport est tenu de fournir à titre de service public.

En vertu de cette politique, des dispositions spécifiques ont été inscrites dans la Loi sur les chemins de fer visant les services passagers et les embranchements non rentables et les tarifs de l'Est applicables à la farine. En accordant des subsides aux compagnies, on entendait éviter que les pertes subies dans ces domaines soient compensées par des hausses de tarifs dans les secteurs sous monopole.

En ce qui a trait à la réglementation tarifaire, les nombreuses modifications à la Loi sur les chemins de fer tiennent presque toutes compte des recommandations de la Commission MacPherson. Les compagnies ferroviaires avaient le droit de fixer les taux applicables au transport de n'importe quelle marchandise sauf les produits céréaliers assujettis aux taux

statutaires, mais elles devaient fixer des taux compensatoires* et se soumettre au contrôle de leurs tarifs s'il était établi que les conditions du marché obligeaient un expéditeur à traiter avec une compagnie monopoleuse.** Les taux de concurrence sont devenus plus avantageux que les taxes convenues grâce à la révocation de l'article de la Loi sur les chemins de fer relatif à ces taux.*** Les compagnies n'étaient donc plus tenues de démontrer qu'elles se trouvaient en situation de concurrence, que, d'après les critères en vigueur, les taux imposés étaient compensatoires, pas plus qu'elles n'étaient tenues de démontrer qu'elles imposaient des taux inférieurs aux taux permettant de faire face à la concurrence. Elles devraient tout simplement démontrer que leurs taux étaient compensatoires et qu'ils n'étaient pas inférieurs aux coûts variables. L'annulation de la règle du un et un tiers**** qui faisait partie de la Loi sur les chemins de fer contribuait également à avantager la position des taux de concurrence par rapport à celle des taxes convenues. Cette règle selon laquelle le taux applicable au mouvement de marchandises vers des points intermédiaires ne devrait pas dépasser de plus du tiers le taux applicable au mouvement transcontinental des mêmes marchandises avait été adoptée vers le début des années 50 et avait tout de suite incité les compagnies ferroviaires à imposer les taxes convenues qui, régies par la Loi sur les transports, leur permettaient de la contourner.

L'annulation de plusieurs articles de la Loi sur les chemins de fer relatifs à la discrimination indue et déraisonnable des taux ou du service et leur remplacement par l'article 23 de la LNT***** constituait un autre changement législatif important.

Certains ont soutenu que l'article 23 de la LNT faisait ressortir plus clairement le besoin de reconnaître que les taux établis en fonction de certains coûts n'étaient pas discriminatoires.****** La LNT stipulait que la Commission devait chercher à établir:

> (3)a) si les taxes ou conditions spécifiées pour le transport de marchandises au taux ainsi établi sont telles qu'elles entraînent:

---

* Loi sur les chemins de fer, (1970), article 276.

** Ibid., article 278.

*** Loi sur les chemins de fer, (1952), article 334.

**** Ibid., article 337(2).

***** Ibid., articles 317, 319(3), 320(1), 322, 323, 324 et 328. Il est à remarquer que l'article 23 ne faisait pas partie du projet de loi initial et qu'il a été inclus au texte final pendant le processus législatif.

****** J.R. BALDWIN, "The Canadian Experience ...", p. 2-33.

(i) un désavantage injuste excédant celui qui peut être considéré comme inhérent au lieu ou au volume du trafic, à l'échelle des opérations y afférentes ou au genre de trafic ou de service en question ...*

En plus des dispositions relatives à l'établissement de la limite minimale et maximale des taux et des dispositions de l'article 23, d'autres mesures générales de contrôle tarifaire ont été prévues en 1967. Le nouvel article de la Loi sur les chemins de fer protégeait les expéditeurs tenus par les conditions du marché d'acheminer des chargements de wagons incomplets de moins de 5 000 livres sur les lignes d'une compagnie contre tout avantage indu que les compagnies ferroviaires auraient pu tirer de leur situation de monopole au moment de fixer leurs taux.** Le cas échéant, la Commission pouvait rejeter un tarif et demander à la compagnie d'établir une nouvelle tarification ou prescrire elle-même le nouveau tarif. Cet article n'autorisait cependant pas le C.T.C.F. à établir un taux maximal en fonction des coûts variables.

Avant l'adoption de la LNT, la Loi sur les chemins de fer autorisait la Commission des transports du Canada à reporter la date d'entrée en vigueur d'un tarif qui faisait l'objet d'une enquête.*** La Commission des transports du Canada avait également le pouvoir de rejeter un tarif et de demander à une compagnie ferroviaire d'en établir un autre ou de prescrire le nouveau tarif elle-même.**** L'article relatif à ces dispositions était révoqué et remplacé par un article accordant plus de liberté aux compagnies ferroviaires en matière d'établissement des taux et exigeant le dépôt d'un tarif trente jours avant la date de son entrée en vigueur.***** La révocation de cet article annulait les vastes pouvoirs de révision générale dont jouissait la Commission en matière d'augmentation tarifaire.****** À la suite de cette modification, ce ne sont pas les augmentations tarifaires générales qui ont suscité l'intérêt le plus vif, mais plutôt les injustices tarifaires spécifiques relevant d'un des mécanismes généraux de contrôle.

La nouvelle législation éliminait également l'exigence en vertu de laquelle les compagnies ferroviaires désirant réduire leurs taux devaient en présenter la demande trois jours à l'avance.

---

* Loi nationale sur les transports, Statuts Révisés, 1970, article 23(3)a).

** Loi sur les chemins de fer, (1970), article 264.

*** Loi sur les chemins de fer, (1952), article 328(2).

**** Ibid., article 328(1).

***** En 1975, la Cour suprême se ralliait à la décision de la Cour fédérale du Canada qui soutenait que la Commission canadienne des transports n'avait pas le pouvoir de retarder la date d'entrée en vigueur d'un tarif. La Cour suprême ne se ralliait pas à la décision de la Cour fédérale qui soutenait que la Commission avait le pouvoir de prolonger la période d'avis.

****** Loi sur les chemins de fer, (1952), article 328(5).

5.1.3 Taxes convenues

Un des domaines tarifaires qui n'était assujetti qu'à peu de restrictions avant 1967 et qui n'a pas été considérablement touché par la LNT est celui des taxes convenues. L'imposition de ces taxes est devenue possible en 1938, année de l'adoption de la Loi sur les transports. Cette loi dotait le secteur ferrovaire d'un instrument tarifaire lui permettant de faire face à la concurrence sans cesse croissante du secteur du camionnage. Les taxes convenues, établies conjointement par la compagnie ferroviaire et l'expéditeur, permettaient à ce dernier de bénéficier de tarifs réduits à condition de confier l'acheminement de la totalité ou de la plus grande partie de son trafic au transporteur en cause.

Étant donné que les dispositions afférentes aux taxes convenues faisaient partie d'une loi autre que la Loi sur les chemins de fer, ces taxes étaient exemptes de la plupart des restrictions qui frappaient les autres taxes. Les taxes convenues devaient cependant être soumises à l'approbation de la Commission qui, avant de rendre sa décision, devait établir que la situation justifiait l'imposition d'un taux supérieur à un taux de concurrence.* C'est ce qui explique l'impopularité de ces taux avant 1955, année de l'abolition de ces exigences. Cette modification, tout comme plusieurs autres d'ailleurs, respectait l'esprit des recommandations formulées par la Commission royale d'enquête sur les taxes convenues présidée par W.F.A. Turgeon.** De nos jours, les compagnies ferroviaires ont moins recours aux taxes convenues parce qu'elles ne veulent pas avoir à respecter des engagements touchant des périodes fixes alors que l'inflation s'accroît aussi rapidement.***

5.1.4 Événements récents

L'adoption de la LNT n'a pas mis fin à la controverse en matière de tarification ferroviaire. Les événements qui témoignent de l'actualité de cette controverse sont: en 1973, la Conférence sur les perspectives économiques de l'Ouest; en 1973-1974, le gel des tarifs-marchandises qui a touché le secteur ferroviaire et qui s'est accompagné du versement de compensations aux transporteurs de ce secteur et aux transporteurs des autres secteurs; vers la fin de 1974, la présentation d'une requête provenant des trois provinces des Prairies par laquelle elles demandaient au Comité des transports par chemin de fer de suspendre l'augmentation tarifaire prévue et les appels connexes interjetés par les provinces et les compagnies auprès de la Cour suprême et de la Cour fédérale; et finalement les propositions des projets de loi C-33 et C-20 qui visaient la modification de la réglementation tarifaire.

---

* Loi sur les transports, Statuts révisés, 1952, article 32(2).

** W.F.A. TURGEON, président. Report of Royal Commission on Agreed Charges, Ottawa, The Queen's Printer, 1955.

*** T.D. HEAVER et J.C. NELSON. Railway Pricing under Commercial Freedom, p. 35.

Le projet de loi C-20, dernière tentative de solution au problème des tarifs-marchandises, comprenait des dispositions visant à accélérer les délibérations relevant de l'article 23 de la LNT, à assujettir les taxes convenues aux articles de la Loi sur les chemins de fer qui prévoient des limites tarifaires minimales et maximales, à faire ressortir que le C.T.C.F. peut décider, de son propre chef ou à la suite d'une plainte, de mener une enquête en vertu des dispositions relatives au taux maximal, à permettre à la Commission d'imposer les débours et des amendes à une compagnie ferroviaire qui aurait violé les dispositions relatives aux limites tarifaires maximales et minimales, à prévenir toute discrimination entre les acheminements de longue distance et les acheminements de courte distance sauf si la concurrence le justifie, à assujettir tous les expéditeurs aux mesures de contrôle du taux maximal et à modifier la formule servant au calcul du taux maximal. Le projet de loi a été relégué aux oubliettes lors de la quatrième session du trentième Parlement et le gouvernement actuel n'a pas encore fait connaître ses intentions dans ce domaine.

5.2 Cadre institutionnel

Les contrôles réglementaires présentement applicables aux tarifs-marchandises dont nous avons globalement traité dans les sections précédentes font l'objet d'une étude détaillée dans la présente section. Nous traiterons d'abord de l'article 23 de la LNT parce que toutes les requêtes tarifaires présentées à la Commission, à l'exception de la requête présentée par un expéditeur obligé, par les conditions du marché, à faire affaire avec une compagnie, relevaient de cet article. Nous aborderons ensuite l'article 264 de la Loi sur les chemins de fer qui protège les expéditeurs de chargements de wagons incomplets (moins de 5 000 livres) puis les différentes caractéristiques des mesures de contrôle du taux minimal et maximal. La dernière partie de notre analyse portera sur les articles de la Loi sur les transports qui se rapportent aux taxes convenues.

5.2.1 Article 23 de la Loi nationale sur les transports

L'article 23 de la LNT protège l'intérêt public de toute action, omission ou taux qui pourrait lui nuire et remplace généralement les articles de la Loi sur les chemins de fer qui, avant 1967, traitaient de toute discrimination indue et déraisonnable. Contrairement aux dispositions précédentes qui ne s'appliquaient qu'au secteur ferroviaire, l'article 23 s'applique à toute personne qui entreprend, pour compte d'autrui ou contre rétribution, des transports par chemin de fer, par eau, par aéronef, par entreprise de transport par véhicule à moteur ou par pipe-line pour denrées et qui est assujettie à l'autorité du Parlement. L'article stipule:

> (2) Lorsqu'une personne a lieu de croire
> a) que toute action ou omission d'un transporteur ou de deux transporteurs ou plus, ou
> b) que l'effet de l'établissement d'un taux par un ou plusieurs transporteurs en conformité de la présente loi ou de la Loi sur les chemins de fer après le 19 septembre

> 1967, peut nuire à l'intérêt public en ce qui concerne les taxes ou les conditions du transport à l'intérieur, à destination ou en provenance du Canada, cette personne peut demander à la Commission l'autorisation d'interjeter appel de l'action, de l'omission ou du taux et la Commission, si elle est convaincue que la demande est, de prime abord, bien fondée, doit faire l'enquête qu'elle estime justifiée sur l'action, l'omission, le taux ou son effet.*

La procédure peut être divisée en quatre étapes. Dans le rapport que le président du C.T.C.F., D.H. Jones, publiait en 1971 au sujet de la requête présentée par les broyeurs de graines de colza des Prairies en vue d'obtenir l'autorisation d'interjeter appel des taux applicables au transport de l'huile et de la farine de colza, mieux connue sous le nom du "Cas de la graine de colza", il indiquait:

> L'article 23 indique qu'il doit y avoir quatre étapes à la procédure. Lors du dépôt d'une requête, la Commission doit décider si elle doit accorder l'autorisation d'interjeter appel de l'action, de l'omission ou des taux. Ensuite, la Commission doit effectuer toute enquête qu'elle estime justifiée sur l'action, l'omission ou le taux et, ce faisant, tenir compte des questions énumérées au paragraphe (3). La troisième étape comporte une audience tenue par la Commission à laquelle le requérant et les autres parties intéressées ont le droit de comparaître. Finalement, la Commission doit décider si l'action, l'omission ou le taux dont il est question dans l'appel porte atteinte à l'intérêt public et, dans l'affirmative, elle a le droit d'y porter remède suivant les clauses du paragraphe (4).**

En conséquence, au moment de rendre une décision sur les conclusions de l'enquête et des audiences tenues en rapport avec le Cas de la graine de colza, le C.T.C.F., tentant de déterminer si un rapport devait être préparé à la suite d'une enquête, indiquait qu'il ne savait pas avec certitude si les audiences faisaient partie intégrante de l'enquête:

---

* LNT, (1970), article 23(2).

** Rapport du 29 octobre 1971 et Ordonnance n° R-13001, relatifs à la demande du 14 octobre 1970 présentée par la Saskatchewan Wheat Pool et al., en vertu de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports en vue d'obtenir l'autorisation d'interjeter appel des actes, omissions ou taux du CN, du CP, de la Northern Alberta Railways et de l'Association canadienne du trafic-marchandises, p. 6-7.

> L'article 23 n'indique aucun critère à suivre à cet égard. Il est simplement dit que le Comité, au cas où il autoriserait l'appel, doit faire deux choses: premièrement, mener une enquête et, deuxièmement, tenir une audition (sic). La Loi n'indique pas si l'enquête doit précéder ou suivre l'audition (sic), ou si l'audition (sic) doit n'être qu'une étape de l'enquête. Quoique nous jugions la deuxième explication comme plus conforme à l'esprit de l'article 23, nous sommes toutefois beaucoup moins intéressés par les subtilités juridiques que par les considérations pratiques et par le premier devoir du Comité qui est d'en arriver à des conclusions les plus propices à la prompte expédition des affaires.*

L'intérêt public auquel l'acte, l'omission ou le taux est réputé nuire comprend, sans s'y limiter, l'intérêt public tel qu'il est défini par la politique nationale en matière de transport énoncée à l'article 3 de la LNT. En plus de l'article 3, la Commission doit tenir compte des deux paragraphes de cet article qui sont repris à l'article 23 et qui font partie des éléments analysés dans toutes les enquêtes de la Commission. D'après la Loi, la Commission doit, entre autres choses, chercher à savoir:

> a) si les taxes ou conditions spécifiées pour le transport de marchandises au taux ainsi établi sont telles qu'elles entraînent
> (i) un désavantage injuste excédant celui qui peut être considéré comme inhérent au lieu ou au volume du trafic, à l'échelle des opérations y afférentes ou au genre de trafic ou de service en question, ou
> (ii) un obstacle excessif à l'échange des denrées entre des points au Canada ou un découragement déraisonnable du développement des industries primaires ou secondaires ou du commerce d'exportation dans toute région du Canada ou en provenant, ou du mouvement de denrées passant par des ports canadiens.**

Comme nous l'avons déjà mentionné, le sous-alinéa (i) oblige la Commission à analyser plus que les différences tarifaires dues à des caractéristiques particulières des coûts lorsqu'elle établit si une différence tarifaire nuit à l'intérêt public.

Un peu plus loin, la Loi indique que la Commission doit également déterminer:

---

* Décision, rendue le 27 juin 1973, relative à la requête et à l'appel de la Saskatchewan Wheat Pool et al., présentés en vertu de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports, p. 12.

** LNT, (1970), article 23(3)a).

> b) si le contrôle par un autre genre de service de transport, ou si les intérêts détenus par un transporteur dans un autre genre de service de transport, ou si le contrôle d'un transporteur par une compagnie ou une personne qui exploite un autre genre de service de transport ou si les intérêts détenus par ces dernières dans l'entreprise d'un transporteur, peuvent être en cause.*

En ce qui a trait au pouvoir correctif que peut exercer la Commission lorsqu'elle établit qu'un acte, une omission ou un taux nuit à l'intérêt public, la Loi prévoit les dispositions suivantes:

> (4) Si la Commission, après une audition (sic), conclut que l'action, l'omission ou le taux qui fait l'objet de l'appel nuit à l'intérêt public, elle peut, nonobstant la fixation d'un taux en conformité de l'article 278 de la Loi sur les chemins de fer mais en tenant compte des articles 276 et 277 de ladite loi, rendre une ordonnance sommant le transporteur de supprimer la cause du préjudice dans les taxes ou conditions pertinentes spécifiées pour le transport ou telle autre ordonnance qu'elle considère convenir aux circonstances ou elle peut faire un rapport à ce sujet au gouverneur en conseil aux fins de faire prendre toute mesure jugée appropriée.**

On peut dire que l'article 23 de la LNT prévoit des dispositions générales d'appel qui s'ajoutent aux dispositions de contrôle tarifaire prévues par la Loi sur les chemins de fer ou par la Loi sur les transports. En vertu de l'article définissant globalement l'intérêt public, la Commission doit d'abord déterminer le bien fondé d'une requête et, lorsqu'elle estime la requête admissible, elle doit enquêter sur la plainte.

5.2.2 Article 264 de la Loi sur les chemins de fer

L'article 264 a été intégré à la Loi sur les chemins de fer au moment de l'adoption de la LNT. Cet article stipule ce qui suit:

> 264. Nonobstant l'article 278, lorsque, de l'avis de la Commission, il n'y a pas, en ce qui concerne le transport de marchandises en chargements non complets inférieurs à cinq mille livres à destination ou en provenance de tout point au Canada, d'autre service efficace et concurrentiel de transport en commun assuré, autrement que par

---

* Ibid., article 23(3)b).

** Ibid., article 23(4).

> chemin de fer, la Commission peut étudier le tarif applicable au transport de ces quantités à destination ou en provenance dudit point au Canada et, si la Commission constate que le tarif des taxes d'une compagnie de chemin de fer ou toute partie du tarif sont tels qu'ils constituent (sic) un avantage indû (sic) découlant d'une situation de monopole en favorisant les transporteurs par rail en ce qui concerne le transport de ces marchandises ou catégories de marchandises, la Commission peut rejeter en tout ou en partie un tarif de taxes et enjoindre à la compagnie de chemin de fer d'y substituer, dans un délai prescrit, un tarif de taxe jugé satisfaisant par la Commission, ou prescrire d'autres taxes au lieu des taxes rejetées. 1966-67, c. 69. 44.*

Cet article sert à protéger les expéditeurs de petits chargements qui doivent traiter avec une compagnie ferroviaire monopoleuse.

Si la Commission juge que la compagnie ferroviaire a tiré un avantage indu du fait de son monopole, elle peut l'obliger à remplacer les taux visés par des taux qu'elle jugera satisfaisants ou établir elle-même de nouveaux taux. Cet article diffère des dispositions afférentes aux expéditeurs qui sont tenus par les conditions du marché de traiter avec une compagnie de transport en ce sens qu'il ne s'applique pas aux autres marchandises pour lesquelles la compagnie détient un monopole. Dans les cas où la Commission établit qu'un expéditeur est tenu par les conditions du marché de traiter avec une compagnie, elle doit fixer un taux de transport équivalent à cent cinquante pour cent des coûts variables.

La Commission n'a encore entendu aucun cas relevant de l'article 264 de la Loi sur les chemins de fer.

5.2.3 Taux minimaux - Articles 276 et 277 de la Loi sur les chemins de fer

Sauf dispositions différentes, l'article 276 de la Loi sur les chemins de fer prescrit le niveau maximal des tarifs-marchandises. L'article 276 stipule:

> 276.(1) Sauf dispositions différentes de la présente loi, tous les taux de transport de marchandises doivent être compensatoires; et la Commission peut sommer la compagnie qui émet un tarif-marchandises de lui communiquer, lors du dépôt du tarif ou à toute autre époque, tous renseignements exigés par la Commission pour établir que les taux figurant dans ce tarif sont compensatoires.
>
> (2) Un taux de transport des marchandises est réputé compensatoire quand il dépasse le coût variable du

---

* Loi sur les chemins de fer, (1970), article 264.

> mouvement du trafic en cause tel que l'a déterminé la Commission.*

Un peu plus loin, l'article indique que la Commission doit respecter les règlements pertinents à l'établissement des coûts variables lorsqu'elle fixe ces coûts pour les mouvements assujettis à l'article 276 ou 277. Le calcul des coûts du capital doit de plus être basé sur le taux approuvé par la Commission et utilisé par le Canadien Pacifique.

L'article 277 autorise la C.C.T. à rejeter tout taux de transport qu'elle détermine non compensatoire. L'article définit également les responsabilités de la Commission en matière d'enquête:

> (2) Lorsque la Commission reçoit, par plainte ou autrement, des renseignements contenant une preuve prima facie qu'un taux de transport de marchandises indiqué dans un tarif déposé à la Commission n'est pas compensatoire, elle doit mener une enquête pour déterminer si ce taux est compensatoire et, dans tout autre cas, la Commission peut, de son propre chef, mener une telle enquête. 1966-77, c. 69, art. 53(4)(5).**

La Commission n'a encore entendu aucun cas relevant des articles relatifs aux taux minimaux.

5.2.4 Taux maximaux - Article 278 de la Loi sur les chemins de fer

L'article 278 de la Loi sur les chemins de fer autorise l'expéditeur qui doit traiter avec une compagnie ferroviaire monopoleuse à demander à la C.C.T. de déterminer un taux fixe applicable au transport de ses marchandises. L'expéditeur doit d'abord demander à la Commission d'établir les limites tarifaires minimales et maximales à l'intérieur desquelles se situerait le taux fixé. Lorsqu'il connaît ces limites, l'expéditeur peut demander à la Commission de fixer un taux qui équivaudrait à 150 pour cent des coûts variables. La Loi stipule:

> 278.(1) Un expéditeur de marchandises pour lesquelles il n'existe pas d'autre service efficace et concurrentiel de transport en commun assuré autrement que par un ou plusieurs transporteurs par chemin de fer ou un ensemble de transporteurs par chemin de fer peut, s'il n'est pas satisfait du taux applicable au transport de ces marchandises après avoir négocié avec un transporteur par chemin de fer pour obtenir la modification de ce taux,

---

* Ibid., article 276(1) et (2).

** Ibid., article 277(2).

demander à la Commission de déterminer quelles seraient les limites entre lesquelles se situerait probablement un taux fixé pour le transport de ces marchandises; et la Commission doit communiquer à l'expéditeur les limites entre lesquelles se situerait probablement un taux fixé pour le transport de ces marchandises.

(2) Après avoir été informé par la Commission des limites entre lesquelles se situerait probablement un taux fixé pour le transport des marchandises, l'expéditeur peut demander à la Commission de fixer un taux pour le transport de ces marchandises et la Commission peut, après toute enquête qu'elle estime nécessaire, fixer un taux égal au coût variable du transport des marchandises et à un montant égal à cent cinquante pour cent du coût variable à titre de taux fixé applicable au transport des marchandises au sujet desquelles la demande a été faite (ci-après appelées au présent article les "marchandises en cause").*

Lorsque la Commission a fixé un taux et qu'elle en a notifié l'expéditeur, ce dernier dispose de trente jours pour signer un engagement avec la compagnie ferroviaire relatif au transport des marchandises visées par le taux fixé. L'expéditeur qui signe un tel engagement est tenu d'expédier par chemin de fer toutes les marchandises en cause pendant une période d'un an et pour toute la durée de l'applicabilité du tarif. La Commission peut cependant modifier le tarif un an après son entrée en vigueur si elle constate que les coûts variables ont changé. De son côté, l'expéditeur peut informer la Commission et la compagnie ferroviaire qu'il aimerait se libérer de l'engagement et, sur réception d'une requête en ce sens, la Commission peut, si elle constate que l'expéditeur dispose d'un autre service de transport efficace et concurrentiel, annuler le taux fixé.

Si l'expéditeur n'expédie pas par chemin de fer toutes les marchandises visées par le taux fixé ou s'il ne fournit pas les renseignements dont la Commission a besoin pour s'assurer que tout le trafic a été acheminé par chemin de fer, la Commission peut annuler le taux fixé. Le cas échéant, la compagnie ferroviaire peut demander à l'expéditeur de lui rembourser, pour toutes les marchandises acheminées au taux fixé, la différence entre le taux maximal et le taux qui aurait été imposé si la Commission n'était pas intervenue. La compagnie ferroviaire a également droit à des dommages-intérêts équivalant à 10 pour cent du taux maximal qui se serait appliqué à toutes les marchandises non expédiées, mais qui auraient dû l'être conformément à l'engagement signé. La Commission n'a jusqu'à présent entendu qu'un cas relevant de cet article.

5.2.5 Taxes convenues - Articles 32 à 35 de la Loi sur les transports

Les compagnies ferroviaires peuvent, en vertu des articles 32 à 35 de la Loi sur les transports imposer des taxes convenues. L'article 32(1)

---

* Ibid., article 278(1) et (2).

accorde à un transporteur le droit de convenir de certaines taxes. Ces taxes fournissent aux compagnies ferroviaires un outil leur permettant de faire face à la concurrence intermodale ou, si elles le désirent, à la concurrence du marché. L'article 32(2) interdit aux compagnies ferroviaires d'utiliser ces taxes pour faire face à la concurrence intramodale à moins que les transporteurs concurrents y consentent:

> (2) Nulle convention visant une taxe convenue pour le transport ferroviaire en provenance ou à destination d'un point de concurrence, ou entre des points de concurrence, sur les lignes de deux ou plusieurs voituriers par rail ne doit être conclue, sauf si les voituriers concurrents par rail y consentent par écrit ou s'unissent pour la conclure.*

Les taxes convenues s'appliquent à la majorité ou à la totalité du trafic d'un expéditeur. C'est pourquoi la durée de l'applicabilité de ces taxes est importante. L'article 32(12) stipule que nonobstant les dispositions d'une convention visant une taxe convenue, toute partie à la convention peut s'en retirer si cette dernière a été en vigueur pendant au moins un an. Avant 1976, on interprétait le paragraphe (12) comme signifiant que les taxes convenues devaient être en vigueur un an ou plus. Après 1976, on a cependant commencé à interpréter ce paragraphe comme signifiant que toute taxe convenue pouvait être en vigueur pour des périodes inférieures à un an à condition que la durée d'applicabilité en soit stipulée dans la convention.**

L'utilisation de taxes convenues n'est pas réservée qu'aux premières parties à la convention. L'article 32(9) indique que d'autres expéditeurs peuvent devenir parties à une convention visant des taxes convenues à condition d'obtenir le consentement du transporteur et de déposer un préavis auprès de la C.C.T. L'article 32(5) prévoit également qu'un transporteur maritime qui a établi des routes directes et des arrangements de correspondance avec une compagnie ferroviaire peut devenir partie à une convention visant des taxes convenues.

La Loi sur les transports prévoit certaines dispositions visant à protéger les autres expéditeurs contre toute discrimination injuste qui pourrait découler des taxes convenues. L'article 32(10) accorde à la C.C.T. le pouvoir de fixer les taux applicables au transport des marchandises des autres expéditeurs qui, du fait d'une taxe convenue, se considèrent victimes de discrimination injuste:

> (10) Un expéditeur qui considère que ses affaires sont ou seront l'objet d'une disparité injuste du fait d'une

---

* Loi sur les transports, Statuts révisés, 1970, article 32(2).

** T.D. HEAVER et J.C. NELSON. Railway Pricing under Commercial Freedom, p. 31.

> taxe convenue peut, en tout temps, demander à la Commission la fixation d'une taxe pour le transport, par le même voiturier avec lequel la taxe convenue a été établie, de marchandises de l'expéditeur identiques ou semblables à celles que vise la taxe convenue et offertes pour être transportées dans des circonstances et conditions essentiellement semblables. Si la Commission est convaincue que les affaires de l'expéditeur sont ou seront l'objet d'une disparité injuste du fait de la taxe convenue, elle peut fixer une taxe, y compris les conditions afférentes, qu'imposera le voiturier pour le transport de ces marchandises de l'expéditeur, et déterminer, pour l'entrée en vigueur de ces taxes un jour non antérieur à la date où l'on a passé la convention visant la taxe convenue.*

L'article 33 prévoit les dispositions permettant le redressement des griefs. Le paragraphe (1) indique que:

> 33.(1) Lorsqu'une taxe convenue a été en vigueur pendant au moins trois mois
> a) tout voiturier, ou toute association de voituriers, par eau ou par rail;
> b) toute association ou autre corps représentatif des expéditeurs d'une localité; ou
> c) toute association ou autre corps représentatif des exploitants de véhicules à moteur du Canada ou de l'une de ses provinces peut se plaindre au Ministre que la taxe convenue crée une disparité injuste à l'égard d'un voiturier, d'un exploitant de véhicule à moteur ou d'un expéditeur, ou désavantage injustement ses affaires, et le Ministre, s'il est convaincu que, dans l'intérêt du public, la plainte devrait faire l'objet d'une investigation, peut déférer la plainte à la Commission aux fins d'enquête.**

Le paragraphe (2) prévoit en plus que si, dans l'intérêt public, le gouverneur en conseil estime qu'une taxe convenue est indésirable, il peut déférer la taxe convenue à la Commission à des fins d'enquête. Lorsque la Commission étudie une plainte relevant de l'article 33, elle doit tenir compte de tous les facteurs pertinents y compris l'incidence des taxes convenues sur les recettes nettes des transporteurs et elle doit déterminer si la taxe nuit injustement au plaignant et lui porte un préjudice inéquitable. Le gouverneur en conseil peut déférer une plainte à la Commission afin que cette dernière établisse si une taxe convenue porte injustement préjudice à tout autre service de transport.

---

* Loi sur les transports, (1970), article 32(10).

** Ibid., article 33(1).

La Commission n'a étudié, pendant la période à l'étude, aucune plainte relevant de l'article 32(10) ou de l'article 33.

Il faut souligner que la protection offerte par l'article 23 de la LNT s'applique également dans les cas de taxes convenues. Dans le rapport qu'il rendait en 1971 sur le droit d'appel des requérants relatif aux taux de transport de la farine et de l'huile de colza, le commissaire D.H. Jones, président du C.T.C.F., indiquait pourquoi il estimait que l'article 23 de la LNT s'appliquait aux taxes convenues.*

5.3 Analyse

Les deux sections précédentes du présent document traitaient du changement apporté à la politique et à la législation en matière de transport en 1967. Les modifications visaient à substituer la concurrence à la réglementation. Les compagnies ferroviaires étaient autorisées à fixer librement leurs taux alors que la C.C.T. n'était dotée que de pouvoirs résiduels en matière de réglementation tarifaire. La Commission pouvait, en vertu de ces pouvoirs, exiger que les compagnies imposent des taux compensatoires, protéger les expéditeurs contre tout abus découlant d'une situation de monopole et, de manière générale, contre toute action, omission ou taux qui causerait un désavantage injuste, un obstacle excessif ou un découragement déraisonnable. Les renseignements susmentionnés forment le fondement premier de notre analyse.

Notre analyse portera principalement sur les cas relevant de l'article 23 de la LNT puisque, à l'exception d'un cas traitant d'un expéditeur lié par les conditions du marché à une compagnie, tous les cas entendus par la Commission relevaient de cet article.

5.3.1 Article 23 de la Loi nationale sur les transports

Le tableau 5.1 fait état de la liste des cas relatifs aux tarifs-marchandises qui ont été présentés à la Commission en vertu de l'article 23. Pour chacun des cas, le tableau indique si la requête a été abandonnée après sa déposition, si le cas a été accepté en première instance ou si une décision établissant le préjudice à l'intérêt public a été délivrée. Il n'existe pas beaucoup de cas qui ont été acceptés de prime abord ou qui ont fait l'objet d'une décision finale, et c'est pourquoi il nous est très difficile d'analyser les décisions afin de voir si elles présentent une certaine uniformité. Leur nombre nous permet cependant de formuler quelques commentaires relatifs à l'attitude adoptée par le C.T.C.F. lors de l'étude des cas relevant de l'article 23.

---

* Rapport et Ordonnance n° R-13001, p. 33-36.

Tableau 5.1

CAS RELATIFS AUX TARIFS-MARCHANDISES RELEVANT DE L'ARTICLE 23 DE LA LNT

Cas	Date de la requête	Première instance	Enquête, audience et décision	Mesures ultérieures
Prince Albert Pulp Co.	Avril 1970	- acceptation en première instance - admission de l'appel - retrait de la requête		
Anglo-Canadian Pulp and Paper Mills et al. (Cas du papier journal)	Mai 1970	- acceptation en première instance - admission de l'appel	- décision provisoire reportant la date d'entrée en vigueur de l'augmentation - rejet de la requête	
Saskatchewan Wheat Pool et al. (Cas de la graine de colza)	Octobre 1970	- acceptation en première instance - admission de l'appel	- taux préjudiciables - dégagement accordé sur une base provisoire	- la CSP Foods interjette appel auprès du gouverneur en conseil - admission de l'appel - incohérence entre l'ordonnance et le rapport - rejet de l'appel présenté par le CSP et Cambra Foods Ltd. auprès de la Cour fédérale du Canada en vue de connaître l'interprétation de l'expression "niveau compensatoire minimal" - agrément de la requête présentée par la Western Rapeseed Crushing Industry en vue d'élargir l'applicabilité des taux prescrits pour le transport des conteneurs de manière à ce qu'ils ne portent pas seulement sur les réservoirs
Kootenay-Columbia Timber Co.	Avril 1971	- retrait de la requête		
Asbestos Eastern Transport Inc.	Septembre 1971	- décision non nécessaire en raison du rejet du tarif présenté à la C.C.T.		

Tableau 5.1 (suite)

Cas	Date de la requête	Première instance	Enquête, audience et décision	Mesures ultérieures
Neptune Terminals Ltd.	Juillet 1972	- décision non nécessaire en raison de la régularisation des taux		
Cansulex Limited (Cas du soufre)	Mars 1976	- retrait de la requête		
McIntyre Mines Ltd. (Cas du charbon)	Mai 1976	- acceptation en première instance - admission de l'appel	- retrait de la requête	
Canadian Cellulose Co. Ltd. et Twinriver (Cas des billes)	Août 1976	- acceptation remise jusqu'à la publication du rapport anti-inflationniste - retrait de la requête		
Bateaux Saint-Maurice Inc. c. Express Transport Association et al. (Cas des canots)	Mai 1977	- acceptation en première instance - admission de l'appel	- maintien définitif de l'ordonnance provisoire - taux préjudiciables	
Transport Robert Richer Inc. (Cas de l'automobile	Juillet 1976 Juillet 1977	- retrait de la requête - rejet de la deuxième requête		
Canadian Pulp and Paper Association (Cas des mesures de stimulation)	Juillet 1977	- acceptation en première instance - admission de l'appel	- remise indéfinie du cas	
Canadian Pulp and Paper Association (Cas des disparités)	Août 1977	- acceptation en première instance - admission de l'appel	- agrément de la requête	- rejet de la requête présentée par le CN et le CP en vue d'obtenir la suspension de l'ordonnance n° R-29767 en attendant la décision relative à leur appel interjeté auprès de la Cour fédérale du Canada quant à des questions de droit et de compétence

Tableau 5.1 (suite)

Cas	Date de la requête	Première instance	Enquête, audience et décision	Mesures ultérieures
				- rejet de la requête présentée par le CN et le CP en révision de la décision rejettant la suspension de l'ordonnance - la Cour fédérale du Canada constate qu'on a injustement refusé aux requérantes la tenue d'audiences sur le détournement des expéditions - de nouvelles audiences sont tenues et le C.T.C.F. constate que le détournement des expéditions est principalement dû aux augmentations tarifaires et il estime que la parité tarifaire doit être rétablie
Columbia Containers Ltd. (Cas des frais de stationnement)	Mars 1978	- acceptation en première instance - admission de l'appel	- agrément de la requête - les éléments jugés préjudiciables devront être retirés des tarifs pertinents - les frais de stationnement découlant de ces éléments devront être annulés	- porter en appel à la Cour fédérale du Canada - retrait subséquent de l'appel
L'Association des manufacturiers de bois de sciage du Québec (Cas du bois de sciage)	Décembre 1978	- retrait de la requête		
Continental Grain Company (Canada) Ltd.	Juillet 1979	- acceptation en première instance - admission de l'appel	- les parties demandent l'annulation de l'audience après l'enquête	- parties en négociation depuis l'admission de l'appel - retrait de la requête devrait s'ensuivre

5.3.1.1 L'intérêt public

L'inteprétation que le C.T.C.F. donne à l'intérêt public est évidemment de première importance dans l'étude des cas relevant de l'article 23. Dans le rapport qu'il a préparé au sujet du cas de la graine de colza, le commissaire D.H. Jones indiquait ce qu'il entendait par "intérêt public". Dans le rapport qu'il publiait à la suite de la requête en autorisation d'interjeter appel, le commissaire indiquait que ses critères d'évaluation de l'intérêt public ne s'appliquaient qu'au cas à l'étude et qu'il ne tentait nullement d'établir une définition universelle applicable à tous les cas ultérieurs. Il s'exprimait en ces termes:

> C'est ici que je crois qu'il faut se demander ce qu'on entend par "intérêt public". Je ne vais pas essayer de rassembler tout ce qui a été dit ou écrit sur cette expression mais je vais me limiter aux circonstances de la présente affaire, en partant du principe que le Parlement visait à ce que la Commission ait un grand pouvoir discrétionnaire en la matière et qu'il serait déplacé de ma part d'essayer d'établir des critères qui pourraient s'appliquer au concept d'intérêt public dans des affaires ultérieures dont les circonstances seraient sans doute très différentes.*

Il indiquait alors que la définition de l'intérêt public prévue à l'article 23 de la LNT incluait la définition de l'intérêt public prévue à l'article 3 de la même loi. Après avoir cité cet article, il a attiré l'attention du lecteur sur l'alinéa d) qui stipule:

> d) que chaque moyen de transport achemine, autant que possible, le trafic à destination ou en provenance de tout point au Canada à des prix et à des conditions qui ne constituent pas
>
> (i) un désavantage déloyal à l'égard de ce trafic plus marqué que celui qui est inhérent à l'endroit desservi ou au volume de ce trafic à l'ampleur de l'opération qui y est reliée ou au type du trafic ou du service en cause, ou
>
> (ii) un obstacle excessif à l'échange des denrées entre des points au Canada ou un découragement déraisonnable du développement des industries primaires ou secondaires ou du commerce d'exportation dans toute région du Canada ou en provenant, ou du mouvement de denrées passant par des ports canadiens.**

---

* Ibid., p. 16.

** Ibid., p. 17.

Le Commissaire Jones indiquait, au sujet de cet alinéa:

> Il sera noté que l'article 3(d) réapparaît sous une forme presque identique dans l'article 23(3)(a) dans le cadre duquel la Commision, lorsqu'elle fait enquête après avoir accordé l'autorisation d'interjeter appel, doit tenir compte de tous les facteurs qui lui semblent pertinents notamment, sans limiter la portée générale de ce qui précède, les questions énumérées à l'article 3(d). La principale différence entre les deux clauses réside dans le fait que dans la première y est utilisé le mot "constituent" et, dans la seconde le mot "entraînent".
>
> Selon le dictionnaire "Le Petit Robert", "constituer", au sens où ce mot est employé dans la loi en question signifie concourir avec d'autres éléments à former un tout, tandis qu'"entraîner" signifie "avoir pour conséquence nécessaire". Dans son utilisation à l'article 3, le mot "constituer" évoque un état existant, tandis qu'à l'article 23 le mot "entraîner" évoque quelque chose qui doit se produire, dans le sens qu'il doit encore être découvert ou devenir apparent. Lorsque ces mots sont examinés dans leur contexte, on remarquera que les différences de signification n'affectent pas les attributions de la Commission. Étant donné que l'article 3 énonce la politique nationale des transports alors que l'article 23(3)(a) est relatif à une enquête, on a probablement pensé que des mots différents étaient nécessaires. Dans tous les cas, je ne pense pas que l'utilisation de deux mots différents apporte une modification matérielle dans la signification de l'expression "intérêt public" telle qu'elle s'applique dans le cas actuel.*

Il poursuivait son exposé en faisant part de son interprétation de l'intérêt public en vertu des articles 3 et 23 en disant:

> À mon avis, le résultat combiné de la définition d'intérêt public lorsqu'il est lu avec l'article 3 et les paragraphes (2) et (3) de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports, réside dans le fait que deux des éléments d'intérêt public que la Commission doit déterminer en effectuant une enquête sur une action, omission ou taux et leurs effets sont si les taxes ou conditions spécifiées pour le transport de marchandises au taux établi sont telles qu'elles entraînent un désavantage injuste excédant celui qui peut être considéré comme inhérent au lieu ou au volume du trafic, à l'échelle des opérations y afférentes ou au genre de

---

* Ibid., p. 17-18.

trafic ou de service en question, ou un obstacle excessif à l'échange des denrées, entre des points au Canada ou un découragement déraisonnable du développement des industries primaires ou secondaires ou du commerce d'exportation dans toute région du Canada ou en provenant, ou du mouvement de denrées passant par des ports canadiens.

Il n'y a pas de doute dans mon esprit que s'il est démontré de manière concluante qu'un tel désavantage injuste ou obstacle excessif ou découragement déraisonnable est dû aux "taxes ou conditions de transport" des marchandises, un tort est causé à l'intérêt public. Le Parlement a démontré de façon très claire que, quels que soient les autres éléments que la Commission puisse considérer comme étant d'intérêt public, un désavantage injuste, un obstacle excessif ou un découragement déraisonnable, du genre qui vient d'être décrit, sont des éléments d'intérêt public que la Commission doit considérer.

Il n'a pas échappé à mon attention que les éléments d'intérêt public que la Commission doit considérer en vertu de l'article 23(3)(a) sont un désavantage injuste, un obstacle excessif et un découragement déraisonnable entraînés par les "taxes ou conditions spécifiées" pour le transport de marchandises au taux faisant l'objet de la présente plainte et qu'il n'est pas fait mention d'une action ou omission d'un transporteur pouvant également faire l'objet d'une plainte. Bien que dans ce paragraphe il est exigé que la Commission tienne compte de ces éléments d'intérêt public, les instructions ne sont ni restrictives ni limitatives. La Commission doit également tenir compte de "... tous les facteurs qui lui semblent pertinents", y compris, en raison de l'article 23(1), la politique nationale des transports. À cet égard il doit être donné effet aux termes de l'article 3(d) "... que chaque moyen de transport achemine autant que possible, le trafic ... à des prix et à des conditions qui ne constituent pas ... un désavantage déloyal ... un obstacle excessif ... ou un découragement déraisonnable ...". Il n'est pas fait mention de l'effet d'un taux et j'ai en conséquence abouti à la conclusion qu'une action ou omission d'un transporteur qui constitue ou que l'on estime entraîner un désavantage injuste, un obstacle excessif ou un découragement déraisonnable, tel que ces expressions sont utilisées aux articles 3 et 23 de la Loi peut être aussi préjudiciable à l'intérêt public, que l'effet de n'importe quel taux. Comme je l'ai indiqué antérieurement, les éléments ci-dessus ne doivent pas être considérés comme un répertoire complet des éléments d'intérêt public au sens de l'article 23. Les législateurs n'ont pas employé d'expressions restrictives lorsqu'ils ont défini les attributions de la Commission, au contraire ils ont préféré jalonner la voie de poteaux indicateurs montrant quelles étaient les

> questions essentielles que la Commission devaient examiner, selon eux, lorsqu'elle décidait s'il avait été porté préjudice à l'intérêt public.*

La suite de l'exposé du commissaire Jones traitait en termes généraux de l'intérêt public dans le cadre du cas de la graine de colza:

> À mon avis, pour obtenir cette autorisation, le requérant peut se borner à persuader la Commission que les actions, omissions ou taux peuvent nuire à l'intérêt public et, dans le cas actuel, l'argument principal invoqué dans la requête, c'est que la présente échelle des taux pour la graine de colza est établie de telle sorte qu'elle peut entraîner un "désavantage injuste" pour les requérants, excédant celui qui peut être considéré comme inhérent à leur emplacement, un "obstacle excessif" à l'échange des dérivés de la graine de colza entre points situés à l'ouest et points situés à l'est du Canada, un "découragement déraisonnable" au développement des usines de traitement de la graine de colza en tant qu'industrie secondaire dans l'Ouest et un "découragement déraisonnable" à l'exportation de la graine de colza dans l'ouest du Canada et destinée aux marchés étrangers; que tel soit le cas est une autre question pour laquelle on doit attendre le résultat de l'enquête et de l'audience de la Commission.**

La décision afférente au cas de la graine de colza a été émise par le C.T.C.F. en 1973. Dans le but de définir l'expression "intérêt public", le Comité y reprenait une grande partie des commentaires précités et formulés par le commissaire Jones.

L'envergure du pouvoir juridictionnel dont jouit la C.C.T. lorsqu'elle prescrit des mesures correctives à toute action, omission ou taux jugé préjudiciable à l'intérêt public est un autre facteur qui joue un rôle important au niveau de la définition de cette expression. Dans la décision relative au cas de la graine de colza émise en 1973, le C.T.C.F., traitant des pouvoirs dont il est doté en vertu de l'article 23(4), indiquait:

> Il existe un autre aspect de la politique nationale des transports, plus précisément ce qui est dit aux articles 3 et 23 de la Loi nationale sur les transports, qui a provoqué beaucoup de discussions tout au long des débats; il nous semblerait utile de trancher cette question tout

---

* Ibid., p. 18-19.

** Ibid., p. 19-20.

> de suite plutôt qu'au moment où nous aborderons les autres questions de droit.
>
> La question est de savoir si la compétence de la Commission en matière de correction d'actes, d'omissions ou de taux nuisibles à l'intérêt public s'étend à tout le domaine de l'intérêt public, intéressant des questions telles que l'emplacement et le développement industriel ou les exportations intracontinentales ou intercontinentales, ou s'il ne se trouve pas dans la Loi quelque disposition qui limiterait les pouvoirs de la Commission à l'aspect "transport" de ces domaines et autres d'intérêt public.
>
> Dans cette perspective, il nous semble que la fin du texte de l'article 3 de la politique nationale des transports répond à cette question: "... et la présente loi est édictée en conformité et pour la réalisation de ces objectifs dans toute la mesure où ils sont du domaine des questions relevant de la compétence du Parlement en matière de transport."
>
> Cette restriction laisse à la Commission un large pouvoir discrétionnaire qui lui permet de se prononcer dans un grand nombre de ces questions qui, nous l'avons vu, sortent du cadre du transport pur et simple. Nous avons toutefois cru important d'exprimer dès maintenant notre avis sur ce point, pour éviter de nous entendre demander notre position sur l'étendue de nos pouvoirs chaque fois que nous aurons à nous prononcer sur les diverses questions soulevées dans cette affaire.*

Dans le cadre du cas de la graine de colza, la Commission s'est également demandé si l'attitude adoptée par les compagnies ferroviaires relevaient de l'intérêt public tel que défini par l'article 3. Cette question revêtait une importance particulière dans les situations où la concurrence était inexistante. Dans sa décision de 1973, le C.T.C.F. indiquait:

> En l'absence de concurrence utile pour le trafic, comme dans le cas présent, les négociations tarifaires doivent se poursuivre dans un climat de justice, d'entente et de libre échange de renseignements, permettant aux parties de négocier sur un pied d'égalité. La politique nationale des transports exige cela, sinon plus.**

Dans cette décision, le C.T.C.F. a critiqué à plusieurs reprises l'obstination constante des compagnies ferroviaires à ne pas faciliter les négociations visant à établir les taux applicables au transport de la farine

---

* Décision, 1973, Saskatchewan Wheat Pool et al., p. 10-11.

** Ibid., p. 44.

et de l'huile de colza. La citation suivante illustre davantage l'attitude adoptée par le Comité face à cette question:

> Nous réitérons notre opinion que les preuves déposées à l'instance traduisent une obstination constante de la part des agents des chemins de fer chargés de la fixation des taux marchandises à ne pas donner suite, de manière claire, prompte et catégorique, aux demandes des requérants qui sollicitaient des taux plus favorables. Ce comportement est, à notre avis, inexcusable et contraire aux objectifs visés par la politique nationale des transports. Nous estimons que la liberté tarifaire est subordonnée au respect des obligations à l'endroit du public expéditeur, conformément aux buts énoncés dans ladite politique. Parmi ces obligations figure celle de répondre avec une raisonnable célérité aux demandes claires et précises de l'expéditeur. D'autre part, il nous semble que les chemins de fer doivent donner des explications adéquates, basées sur les données en leur possession, lorsqu'ils s'estiment incapables de faire droit entièrement ou partiellement à de pareilles demandes.*

a) Le cas de la graine de colza

À la suite de cette étude de l'intérêt public, nous estimons qu'il est maintenant opportun de nous pencher sur les plaintes tarifaires particulières qui ont donné naissance au cas de la graine de colza et d'analyser les conclusions du C.T.C.F. Les conditionneurs de graine de colza des Prairies ont présenté une requête afférente aux taux de transport applicables aux expéditions de farine et d'huile de colza qui, à des fins de consommation ou d'exportation, étaient acheminées de leur usine vers les marchés de l'Est ou, qui à des fins d'exportation, étaient acheminées vers les ports de la côte ouest. Les requérants soutenaient que la différence entre les taux applicables aux mouvements ouest-est de farine et d'huile de colza de consommation intérieure et les taux applicables aux chargements de graine de colza expédiés à partir des Prairies vers les conditionneurs de l'Est était importante au point de nuire à l'intérêt public. Ce problème repose essentiellement sur la différence entre les taux applicables au transport de produits bruts et les taux applicables au transport de produits transformés. Les conditionneurs des Prairies estimaient également que les taux applicables au transport de la farine et de l'huile de colza destinées à l'exportation portaient préjudice à l'intérêt public.

Le C.T.C.F. a comparé les taux applicables au transport de la farine de colza de consommation intérieure aux taux applicables au transport de la graine de colza de consommation intérieure acheminée de l'Ouest vers les usines des conditionneurs de l'est du Canada. Entre l'Ouest et Thunder Bay, la farine et la graine de colza étaient transportées au taux statutaire

---

* Ibid., p. 53.

applicable au grain destiné à l'exportation. De Thunder Bay vers des points situés à l'est de cette ville, la différence s'est accentuée. De Thunder Bay à Montréal, le transport de la graine de colza était effectué en vertu d'une taxe convenue établie en raison de la concurrence maritime à laquelle les compagnies ferroviaires devaient faire face sur cette route. Le Comité constatait que les mouvements de farine de colza expédiée de Thunder Bay vers des points plus à l'est étaient frappés de taux plus élevés même si les conditions du marché obligeaient presque les expéditeurs à avoir recours aux chemins de fer.

Le C.T.C.F. formulait les commentaires suivants:

> Mais si l'état actuel des taux appliqués à la farine de colza venant de l'ouest du Canada reste sans changement il ne nous fait absolument aucun doute que le développement de l'industrie du broyage de la graine de colza dans l'Ouest sera déraisonnablement découragé. Nous considérons que c'est faire préjudice à l'intérêt public que d'attendre que ces craintes bien fondées se matérialisent, compte tenu de la preuve nette qui nous a été présentée, selon laquelle il s'agit seulement d'une question de temps avant que le broyage de la graine de colza ne commence à grande échelle dans l'est du Canada.
>
> En matière de transport vers l'Est, tant pour la consommation intérieure que pour l'exportation de la farine de colza, les transformateurs de l'Est jouissent, comme nous l'avons déjà dit à plusieurs reprises dans la présente décision, de l'avantage qui leur est propre de se trouver à proximité plus immédiate du marché, tant intérieur qu'européen. Mais l'écart entre le taux appliqué à la graine de colza et ceux qui sont appliqués à la farine de colza est si large qu'il équivaut, à notre avis, à un désavantage déloyal, à l'égard du trafic des requérants, qui est plus marqué que celui qui est inhérent à l'endroit où ils se trouvent à Altona, Saskatoon, Nipawin et Lethbridge. Et ceci est particulièrement vrai si l'on considère la façon dont les compagnies de chemin de fer ont fixé ces taux et se sont comportées à l'égard des efforts qu'ont déployés les requérants pour supprimer ou tout au moins atténuer ce trait désavantageux de la physionomie des taux.*

Le C.T.C.F. poursuivait en traitant du principe de neutralité qui, selon un témoin, devait caractériser l'établissement des tarifs-marchandises.

> Au cours de son témoignage, M. Douglas F. MacArthur, sous-ministre de l'Agriculture de la province de Saskatchewan, a exprimé sa conviction qu'en l'absence d'autres

---

* Ibid., p. 51.

objectifs déclarés, la politique des taux de fret au Canada devrait être neutre lorsqu'elle détermine l'emplacement d'une industrie dans la nation. Lorsqu'il a été contre-interrogé, il lui a été demandé de développer ce point, et une partie de sa réponse explique, d'une façon que nous appuyons, qu'une partie de la politique nationale des transports condamne des taux de fret qui constituent un désavantage déloyal, à l'égard d'un trafic quelconque, plus marqué que celui qui est inhérent à l'endroit desservi ou au volume de ce trafic, à l'ampleur de l'opération qui y est reliée ou au type du trafic ou du service en cause. Il lui a été demandé ce qu'il entendait lorsqu'il déclarait que la politique des taux de fret au Canada devrait être neutre lorsqu'elle détermine l'emplacement d'une industrie dans la nation. Voici ce qu'il a répondu:

> "Je veux simplement dire par là que les taux de fret ne devraient pas être conçus ni fixés, ou qu'on ne devrait pas y parvenir, d'une manière telle qu'elle ait pour effet d'anéantir l'incidence éventuelle d'autres facteurs économiques réels qui peuvent entrer en ligne de compte, comme la main-d'oeuvre disponible, comme la possibilité de disposer des produits bruts, comme la nécessité de répondre à divers marchés, comme les frais de manutention, les frais réels de manutention, qui pourraient être imposés, ou comme l'efficacité du facteur avantages-coûts, qui pourraient résulter de l'implantation à un endroit ou à un autre. Les taux de fret devraient être neutres en ce sens qu'ils ne devraient pas consciemment ou non, être conçus ou fixés d'une manière telle qu'elle ait pour effet d'anéantir ces autres facteurs ni, en fait, de les faire jouer dans un sens où ils ne joueraient pas normalement."

À notre avis, c'est essentiellement à ce caractère de neutralité que doivent faire place les facteurs de concurrence dans la fixation des taux lorsque les expéditeurs ne jouissent pas des avantages apportés par une concurrence effective de la part des autres modes de transport ou par de fortes pressions du marché ayant un même effet, même s'il est tenu compte de tous les autres éléments présentés par M. MacArthur. Aussi, ce caractère doit apparaître non seulement dans la structure même des taux, mais aussi dans les mécanismes en assurant l'établissement.*

Après avoir établi que les taux en cause nuisaient à l'intérêt public, le C.T.C.F. comparait les taux de transport applicables au produit brut et les taux de transport applicables à la farine de colza et indiquait:

---

* Ibid., p. 51.

> La farine de colza présente pour le transport des caractéristiques qui ne diffèrent pas foncièrement de celles de la graine de colza elle-même. L'une et l'autre denrées sont expédiées en wagons ordinaires ou trémies couvertes et doivent répondre aux mêmes exigences générales de poids minimum. La farine de colza est une denrée moins prisée que la graine et représente par conséquent un risque assurable moindre que la graine pour les compagnies ferroviaires, en cas de perte ou de dommage. Compte tenu de ces caractéristiques, rien ne semble justifier un niveau tarifaire supérieur pour la farine de colza. À cet égard, les dépositions présentées à l'audience ont bien établi que la farine et la graine de colza étaient transportées dans la même sorte de matériel, à des poids minimums semblables, et vers des destinations sensiblement les mêmes de l'est du Canada. Sur le vu de cette comparaison et des dépositions ne laissant aucun doute que les taux actuels appliqués au transport vers l'Est de la farine de colza nuisent à l'intérêt public, force nous est de conclure à la réduction de ces derniers.*

Le C.T.C.F. ordonnait aux compagnies ferroviaires de transporter la farine de colza à destination de Montréal à des niveaux tarifaires équivalant à ceux applicables à la graine de colza. Dans la même ordonnance le C.T.C.F. stipulait que toute taxe convenue pouvant éventuellement résulter d'une négociation relative à l'acheminement de la graine de colza vers l'usine d'un conditionneur exerçant ses activités dans l'Est ou ailleurs s'appliquerait également à l'acheminement de la farine de colza. Entre temps, les compagnies ferroviaires étaient tenues de réduire les taux applicables aux expéditions de farine acheminées vers d'autres points de l'Est de manière à les faire correspondre au taux de transport du grain de provende auquel s'ajouterait un montant fixe.

Avant de passer aux taux de transport applicables à l'huile de colza, nous aimerions souligner que le principe de neutralité a aussi été soulevé au moment des discussions relatives aux taux de transport applicables à la graine de colza. Le C.T.C.F. faisait remarquer:

> Bien que les requérants aient retiré, en cours d'audience, leur demande initiale en abaissant des taux applicables à la farine et l'huile de colza au niveau de ceux imposés à la graine de colza, nous estimons devoir traiter de cette question à la lumière des arguments avancés par la Saskatchewan en faveur de la "neutralité" des taux marchandises. Cette plaidoirie est axée sur la thèse que le fret applicable à une denrée particulière ne devrait pas jouer à l'encontre des avantages naturels d'un endroit donné de manière à favoriser

---

* Ibid., p. 55.

> artificiellement la transformation de cette denrée en un autre endroit.
>
> Il est bien clair à notre avis que les taux actuels applicables à la graine de colza entre l'ouest du Canada et Montréal et comprenant un taux réglementaire jusqu'à Thunder Bay puis une taxe convenue depuis ce point favorisent effectivement Canlin.*

Quant aux taux de transport applicables aux expéditions d'huile de colza de consommation intérieure vers des points de l'Est, le C.T.C.F. n'a pas jugé qu'ils nuisaient à l'intérêt public. Contrairement à la farine de colza qui est acheminée d'abord en vertu d'un taux statutaire puis en vertu d'un taux de marchandises, l'huile de colza est acheminée sur la totalité du parcours vers l'est en vertu d'une taxe convenue. Le CTCF affirmait:

> Pour le moment, la question des taux applicables à l'huile de colza destinée à la consommation intérieure peut être traitée substantiellement en termes de neutralité de taux de fret. Ce caractère de neutralité se traduit notamment, à notre avis, par le traitement accordé dans la structure tarifaire à des denrées identiques ou similaires, transportées dans des circonstances et conditions semblables, surtout lorsque ces denrées similaires constituent des succédanés concurrentiels.
>
> Le tableau donné en annexe I de la présente décision donne les taux de transport des huiles végétales figurant aux tarifs des sociétés ferroviaires déposées (sic) à la Commission. Nous avons constaté, sous ce rapport, que les taux de fret actuellement applicables à l'huile de colza transportée par wagons-citernes géants entre l'ouest et l'est du Canada sont au même niveau qu'en 1968, tandis que la plupart des taux conventionnels ont en général connu deux augmentations. De plus, le niveau des taux pour le transport de l'huile de colza par wagons-citernes ordinaires de l'ouest à l'est du Canada est inférieur à celui de 1959.
>
> L'annexe I montre que les taux imposés aux requérants pour le transport de l'huile de colza sont sensiblement inférieurs à ceux qui sont applicables aux mouvements similaires d'autres huiles végétales. Les taux qui figurent à l'annexe I sous le titre "AUTRES MOUVEMENTS SIMILAIRES" sont les taux les plus bas qui puissent s'appliquer, soit les niveaux des transports concurrentiels, par route ou voies navigables.
>
> Bien qu'ils soient supérieurs aux taux imposés pour le transport vers l'Est de la graine de colza de consommation intérieure, cette compagnie nous porte à

---

* Ibid., p. 54.

> conclure que les taux de fret accordés aux requérants pour le transport de l'huile de colza ne nuisent pas pour l'instant du moins à l'intérêt public, d'autant qu'il est évident que l'huile de colza est un succédané acceptable de toute autre huile végétale. Nous ne prescrivons donc aucune modification immédiate des taux imposés aux requérants pour le transport vers l'Est de l'huile colza de consommation intérieure. Ils seront toutefois examinés dans le cadre de notre enquête permanente, surtout quant à leur relation avec les nouveaux taux prescrits par cette décision pour le transport vers l'Est.*

Le C.T.C.F. estimait que la structure des taux applicables à la farine et à l'huile de colza destinées à l'exportation n'était pas suffisamment élaborée et que cette omission nuisait à l'intérêt public.** À ce sujet, le Comité indiquait:

> En ce qui concerne les taux de fret applicables à la farine et l'huile de colza destinées à l'exportation, lesquels taux constituent, à notre avis, une catégorie entièrement distincte, nous sommes convaincus que la prospérité à long terme des requérants repose sur la création et la croissance de débouchés extérieurs pour les produits de la graine de colza. À l'exception des taux applicables à la farine d'exportation entre Lethbridge et Vancouver et Nipawin, Port Moody et Vancouver, les chemins de fer ne semblent pas avoir élaboré une structure de taux complète pour la farine et l'huile de colza destinées à l'exportation. Cette

---

* Ibid., p. 57.

** L'ordonnance intérimaire délivrée par le C.T.C.F. obligeait les compagnies ferroviaires à déposer de nouveaux tarifs dont les taux donneraient suite aux recommandations de celui-ci. Une série d'événements ultérieurs ont modifié la structure tarifaire encore plus profondément. La description de ces événements se trouve ailleurs (voir Trevor D. Heaver et James C. Nelson, Railway Pricing Under Commercial Freedom, p. 257-260) et nous permet de connaître les méthodes de fixation des taux désormais utilisées. En 1976, à la suite des appels interjetés par les requérants et les provinces des Prairies, le gouverneur en conseil a modifié la décision et les ordonnances du C.T.C.F. Le décret du conseil obligeait le C.T.C.F. à fixer annuellement le niveau tarifaire compensatoire minimal pour les taux applicables aux mouvements ou aux parties de mouvements susmentionnés de farine et d'huile de colza destinées à la consommation intérieure ou à l'exportation et provenant des Prairies; les taux applicables aux expéditions de farine et d'huile de colza vers l'Ouest; les taux applicables aux expéditions d'huile de colza vers l'Est; et, les taux applicables aux expéditions d'huile de colza vers des points situés à l'est de Thunder Bay ou de Armstrong (Ontario).

> omission nuit à notre avis à l'intérêt public et nous enjoignons aux sociétés ferroviaires de déposer au Comité une structure tarifaire exportation qui lui soit acceptable. Vu les mesures prises ci-après il n'est énoncé pour l'instant aucune autre directive, sauf que la susdite structure tarifaire exportation doit être déposée au Comité dans les 30 jours de la date de la présente décision.*

Un des éléments relevant de l'intérêt public qui a été soulevé lors de l'étude du cas de la graine de colza, et dont le présent rapport n'a pas encore traité, se rapporte aux taux statutaires applicables au transport du grain. L'acheminement de la graine et de la farine de colza était, sur une partie de leurs parcours vers l'est, assujetti aux taux statutaires. La similarité des conditions de transport n'existait cependant plus à partir de Thunder Bay. De Thunder Bay à Montréal, la graine de colza était transportée en vertu d'une taxe convenue établie en vue de contrer la concurrence maritime alors que la farine de colza était transportée en vertu d'un taux de marchandise beaucoup plus élevé. Les taux statutaires applicables au transport du grain n'étaient pas compensatoires à ce moment-là et ne le sont pas davantage aujourd'hui.**

Il semble que l'imposition de taux plus élevés sur le tronçon Thunder Bay - Montréal aurait pu servir à couvrir le déficit du tronçon reliant l'Ouest à Thunder Bay. Ce n'est pourtant pas ce qui s'est produit dans le cas de la graine de colza. Les taxes convenues, établies à des niveaux suffisamment bas pour permettre aux compagnies ferroviaires de contrer la concurrence maritime, n'auraient, par conséquent, pas engendré des recettes suffisantes pour interfinancer le tronçon reliant l'Ouest à Thunder Bay. L'ordonnance par laquelle le Comité obligeait les compagnies ferroviaires à ramener les taux de transport de la farine de colza acheminée jusqu'à Montréal au niveau des taux de transport de la graine de colza avait probablement anéanti tout espoir d'interfinancer le tronçon reliant l'Ouest à Thunder Bay par le biais des recettes du transport de la farine de colza.

b) Le cas de la Prince Albert Pulp Company Ltd.

La décision rendue en 1972 au sujet de la requête présentée par la Prince Albert Pulp Company (cas de la pâte de bois) traitait également de l'intérêt public. Cette décision reconnaissait le bien fondé de la requête

---

* Décision, 1973, Saskatchewan Wheat Pool et al., p. 58.

** Dix ans avant l'étude du cas de la graine de colza, la Commission du transport avait traité des cas relatifs au coûts variables et constants qui relevaient du transport du grain en vertu des taux statutaires. Voir Royal Commission on Transportation, Ottawa, 1961, volume 1, p. 28-30.

et autorisait la requérante à interjeter appel.* L'analyse de l'intérêt public portait exclusivement sur différents aspects du cas présenté par la Prince Albert. Plusieurs arguments mis de l'avant par la requérante ont été approfondis dans la décision par laquelle le Comité établissait qu'ils relevaient tous de l'intérêt public. La teneur du texte de la décision est la suivante:

> Dans ce genre de situation, pour pouvoir se prévaloir de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports, et, par le fait même, obtenir le droit d'interjeter appel, le demandeur ne doit pas, à mon avis, se borner tout simplement à prouver qu'il existe une injustice entre lui et ses concurrents. Il doit aussi prouver que l'intérêt du public est en jeu, et, dans le cas d'une demande d'autorisation d'appel, que la situation qu'il a décrite au Comité pourrait nuire à l'intérêt public.
> À mon avis, la demanderesse, dans la présente cause, a bel et bien réussi à prouver que l'intérêt public pouvait être lésé.
>
> La demanderesse prétend que les taux applicables au transport de la pâte à papier mis en cause dans la présente décision, pourraient ralentir dans une trop large mesure la croissance de l'industrie ou les exportations à destination ou en provenance des régions auxquelles les taux sont appliqués. Elle fait remarquer que le développement de la fabrique de Prince Albert rentre dans le programme de la politique du Gouvernement de Saskatchewan, qui, à l'intérieur d'une province qui jusqu'ici a été principalement agricole, encourage une économie diversifiée, et, à cette fin, donne son appui à une industrie qui exploite d'autres ressources naturelles pour faire prospérer la province. La demanderesse affirme qu'il lui sera très difficile, étant donné la nécessité de payer les taux de transport en cours qui le (sic) désavantagent par rapport à ses concurrents, de se développer et de croître de façon normale. Elle conclut:
>
> > Les installations de la fabrique de la demanderesse, les opérations de coupe de bois et un programme de construction de routes, permettent à la demanderesse d'accéder non seulement aux épinettes et aux pins dont sa fabrique a maintenant besoin, mais également aux feuillus, qui représentent environ la moitié des richesses forestières de la région. Cette accessibilité à des ressources autrefois gaspillées

---

* Le 22 juillet 1975, la requérante obtenait l'autorisation de retirer sa requête. La Interstate Commerce Commission ayant établi le bien fondé de la plainte relative aux taux qui accompagnait la requête présentée par la compagnie, les compagnies ferroviaires acceptaient de réduire leurs taux au niveau des taux prescrits par la I.C.C. et applicables aux expéditions acheminées vers les États-Unis. La requérante ne prévoit tirer aucun autre avantage de la poursuite de l'étude du cas.

rend possible une meilleure exploitation. Une étude récente de l'économie de la région disait:

> "Nos forêts ne sont pas exploitées de façon optimale. Il est possible, à l'instant même, de mieux utiliser ces ressources en établissant d'autres industries forestières et, par conséquent, en fournissant un plus grand nombre d'emplois. Etant donné leur nature cyclique, les forêts changent constamment d'aspect, croissant dans certaines régions et dépérissant dans d'autres. Le cycle naturel, c'est-à-dire la croissance, le déclin, la décomposition et la régénération, doit être interrompu par la coupe si l'on veut que la société bénéficie de l'exploitation forestière. Les arbres prêts à être coupés ne deviennent une richesse que lorsque des produits (marchandises, services) en sont tirés, et des bénéfices optimaux et constants ne peuvent être obtenus que lorsque la récolte est égale, ou presque, à la coupe maximale permise dans le cadre d'une production constante."

La fabrique de la demanderesse a eu, par le passé, et aura, dans l'avenir, une influence considérable sur les besoins commerciaux et les besoins de services, tous deux de nature cyclique, grâce à un pouvoir d'achat accru provenant de l'augmentation du nombre d'emplois et des revenus de particuliers, et grâce aussi à la formation de capital en raison d'une augmentation de l'activité dans le domaine de la construction répondant à l'augmentation de la population. L'expansion de Prince Albert s'est concrétisée par le développement de ses industries et commerces, ainsi que des installations existantes, par l'amélioration des quartiers commerçants de la ville et des services professionnels, par la construction d'hôtels, de locaux de divertissement et de loisir, et enfin par le besoin accru d'écoles, d'installations hospitalières, et de services publics d'administration.

La fabrique de la demanderesse a d'ores et déjà contribuée (sic) et continuera à contribuer substantiellement, à l'augmentation des revenus provinciaux et fédéraux grâce aux impôts prélevés sur les personnes et sur les corporations, aux taxes de vente, aux recettes des services publics et à l'impôt foncier; elle contribue en outre, directement ou indirectement, à l'augmentation du nombre d'emplois et du revenu des particuliers, à l'augmentation des achats de biens et services, et enfin à l'essor de la province et à l'expansion régionale.

La demanderesse prétend, et les faits corroborent cette affirmation, que sa fabrique située près de Prince Albert contribue largement, directement ou indirectement, à la diversification et au développement de l'économie de la province de Saskatchewan, et à l'exploitation des forêts de la région, en ajoutant

> ainsi une nouvelle dimension à l'exploitation des ressources naturelles de la Saskatchewan.
> À mon avis, ces facteurs peuvent tous s'interpréter comme étant d'intérêt public, tel que le concept est défini par l'article 23 de la Loi nationale sur les transports, et reflètent justement le genre de situation sur laquelle le Comité devrait enquêter; le Comité devrait également permettre à la demanderesse de développer davantage cette idée lors d'une audience publique, durant laquelle tous ces facteurs peuvent être examinés soigneusement.*

Le premier paragraphe de la citation précédente fait remarquer que les requérantes qui tentent de prouver le bien fondé de leur requête ne doivent pas se borner à démontrer que la structure tarifaire contient des taux discriminatoires. Elles doivent également démontrer que ces taux discriminatoires sont susceptibles de nuire à l'intérêt public. Mais avant même d'affirmer qu'il existe des taux discriminatoires, elles doivent s'assurer que ces taux sont réellement discriminatoires et ne pas se contenter de dire qu'ils semblent discriminatoires. Plusieurs des facteurs qui, à première vue, peuvent sembler constituer des irrégularités à la structure tarifaire peuvent, après examen, se révéler des moyens équitables de faire face aux situations du marché. Le Comité avait d'ailleurs fait valoir ce point dans les deux paragraphes antérieurs à la citation précédente:

> Le tarif des taux de chemin de fer contient un très grand nombre de prétendues anomalies. Quoiqu'à première vue ces taux paraissent quelque peu discriminatoires, l'on ne peut toujours affirmer qu'ils constituent, en eux-mêmes, des motifs suffisants pour obtenir l'autorisation d'interjeter appel en vertu de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports.
>
> Il ne suffit pas de jeter un simple coup d'oeil sur une carte et de mesurer la distance ferroviaire entre des usines concurrentes et le marché qui leur est commun, pour pouvoir affirmer par la suite, s'il y a une certaine inégalité relative dans les taux, qu'il existe une situation exigeant le recours à l'article 23. Il peut très bien y avoir des raisons inhérentes au commerce de l'expédition ou à la nature même de la concurrence à laquelle il doit faire face, qui puissent causer ce genre d'inégalité des taux. En fait, s'il ne s'agissait que d'une question de différences de taux dans des circonstances analogues à celles qui viennent d'être citées, les demandeurs auraient fort à faire pour convaincre le Comité de lui accorder l'autorisation

---

* Décision, rendue le 10 février 1972, relative à la demande présentée par la Prince Albert Pulp Company Ltd. en vue d'obtenir l'autorisation d'interjeter appel en vertu de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports, p. 30-32.

d'interjeter appel en vertu de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports. La demanderesse se plaint également de ce qu'elle n'ait pu profiter au maximum de l'avantage qu'elle a d'être située plus près des marchés concernés. Elle ajoute même que les fabriques de l'Ontario, soit à Dryden et à Thunder Bay, sont indûment favorisées par des taux beaucoup plus bas qu'ils ne devraient l'être, si on les compare aux taux applicables à la demanderesse. La demanderesse déclare, en fait, que ses taux devraient être plus bas si l'on veut tenir compte équitablement de la faible distance séparant sa fabrique de Prince Albert de ses marchés. Encore une fois, à mon avis, tous ces facteurs ne justifient pas, en eux-mêmes, l'autorisation de l'appel demandé.*

c) Le cas du papier journal

La décision de 1972 relative à la requête présentée par la Anglo-Canadian (cas du papier journal) traitait également de l'intérêt public.** Cette décision, tout comme celle qui avait été délivrée dans le cas de la requête présentée par la Prince Albert Pulp Company Ltd., reconnaissait le bien fondé de la requête et autorisait les requérantes à interjeter appel.*** La décision reprenait tout d'abord la définition de l'intérêt public fournie par le commissaire Jones dans le cadre de la décision en première instance relative au cas de la graine de colza. Elle définissait ensuite l'intérêt public tel qu'il s'appliquait au cas à l'étude. Tout comme le Comité l'avait fait dans le cas de la décision relative à la requête de la Prince Albert, il définissait l'intérêt public en examinant chaque élément d'appui à la requête et en établissant s'il relevait bel et bien de l'intérêt public. Dans sa décision, le Comité indiquait:

---

* Décision, 1973, relative à la requête présentée par la Prince Albert Pulp Company Ltd., p. 30.

** Décision, rendue le 15 novembre 1972, relative à la requête présentée par la Anglo-Canadian Pulp and Paper Mills Limited et al. en vue d'obtenir l'autorisation d'interjeter appel en vertu de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports.

*** Dans la décision qu'il délivrait le 25 mars 1977, le Comité rejetait la requête présentée en vertu de l'article 23 en indiquant:

Les comparaisons des taux apportées en preuve n'ont pas fait ressortir de tendance générale indiquant que les tarifs-marchandises pour le transport ferroviaire du papier journal à destination des États-Unis entraîne un désavantage injuste "excédant celui qui peut être considéré comme inhérent au lieu ou au volume de trafic, à l'échelle des opérations y afférentes ou au genre du trafic, ou de service en question". Il n'est pas davantage possible de dire que la structure tarifaire en vigueur constitue un obstacle excessif à la croissance des exportations de papier journal vers les États-Unis puisque, de fait, depuis 1950 les requérantes sont parvenues à les augmenter.

Ce que les requérantes veulent démontrer, dans la présente cause, c'est que le barème actuel des tarifs du papier journal est de nature à créer un désavantage injuste excédant celui qui peut être considéré comme inhérent au lieu ou au volume de leur trafic, un découragement déraisonnable du développement de la fabrication du papier journal en qualité d'industrie primaire et secondaire au Canada, et un découragement déraisonnable de l'exportation du papier journal canadien vers les principaux marchés situés dans les régions Nord-Est et Centre-Ouest des États-Unis.

Les éléments qui ont été produits en preuve devant le Comité, et que j'ai mentionnés plus haut, m'ont convaincu qu'il peut y avoir un désavantage injuste excédant celui qui peut être inhérent à la situation géographique de leurs usines ou au volume de leur trafic, en raison des écarts qui séparent les tarifs applicables entre les usines des requérantes et leurs marchés, de ceux qui s'appliquent au transport du papier journal livré par les usines américaines, surtout par celles du Sud des États-Unis. En énonçant cette conclusion, je tiens compte du fait que le niveau des tarifs applicables au transport intérieur aux États-Unis est du ressort exclusif de l'Interstate Commerce Commission. Mais les griefs des requérantes sont à l'encontre des chemins de fer canadiens, qui, disent-elles, ont refusé de maintenir (en réduisant les tarifs pour rendre aux usines des requérantes leur position concurrentielle) les rapports prévus entre tarifs par la décision de 1934 de la Commission des transports du Canada, relevant au contraire indûment les tarifs imposés aux requérantes à l'intérieur du Canada.

Je suis convaincu de plus que ces actions ou omissions des intimés peuvent avoir directement contribué à la baisse des ventes du papier journal canadien sur les principaux marchés américains et, de ce fait découragé indûment l'exportation du papier journal provenant de la région du Canada dans laquelle sont situées les usines des requérantes.

L'incapacité des requérantes à conserver leurs positions antérieurement avantageuses sur leurs marchés américains ne peut qu'influer profondément sur l'aptitude de l'industrie du papier journal à se développer, avec tous les effets secondaires que cela peut comporter sur les plans mentionnés par M. Hamilton dans sa déposition: investissements, emploi, expansion régionale, etc.*

La décision traitait ensuite de l'importance de l'industrie du papier journal dans l'économie canadienne et, particulièrement, dans l'économie du

---

* Décision, 1972, relative à la requête présentée par la Anglo-Canadian Pulp and Paper Mills Limited et al., p. 35.

Québec. La décision mettait ensuite l'accent sur une partie du mémoire présenté par la province de Québec.

> C'est maintenant qu'il serait très utile d'étudier l'intervention du gouvernement de la province de Québec. Ce dernier appuie la demande dans sa totalité et explique ainsi son point de vue:
>
> "... L'intervention représente les intérêts de la population de la province de Québec et, à ce titre, se doit de défendre l'intérêt public au Canada et dans la province de Québec; les requérants occupent une place primordiale dans l'économie du Canada; l'intervenant reconnaît qu'il doit prendre la défense des intérêts particuliers dans la présente cause car cette défense est essentielle à la défense des intérêts généraux; le maintien et l'amélioration de la situation concurrentielle des requérants est indispensable à l'économie du Canada, du Québec et plus particulièrement de plusieurs régions du territoire québécois; la stagnation ou la détérioration de la position des requérants aura des conséquences capitales sur l'économie québécoise et ce fait nuit à l'intérêt public; la structure des tarifs ferroviaires prend une importance particulière du fait de la grande dépendance des industries canadiennes et québécoises envers le marché d'exportation, en particulier vers les Etats-Unis; l'industrie papetière subit préjudice par la structure actuelle des tarifs ferroviaires ce qui a pour conséquence de contribuer à placer cette industrie dans une position non concurrentielle; la situation décrite au paragraphe précédent est préjudiciable à l'intérêt public et donne ouverture aux remèdes réclamés par les requérants; l'intervenant fait siennes les conclusions énumérées à la requête des requérants.*

Les auteurs de la décision se penchaient ensuite sur l'opinion émise par la requérante relative à l'importance des expéditions de papier journal aux yeux de la compagnie ferroviaire intimée. Ils poursuivaient en faisant remarquer:

> Les requérantes concluent, avec l'appui du gouvernement de la province de Québec, qu'à tous les échelons l'intérêt public entendu au sens général est sérieusement lésé par le désavantage injuste et le découragement déraisonnable du développement de l'industrie et des exportations entraînés par les taux et les conditions du transport ainsi que par les tarifs discriminatoires et injustes allégués dans la requête.

---

* Ibid., p. 36.

> Tous ces facteurs suffisent à me convaincre que le barème actuel des tarifs ferroviaires applicable au papier livré par les requérantes sur les marchés américains peut décourager de façon déraisonnable le développement des industries primaires et secondaires dans les régions où sont situées les usines des requérantes, et qui pratiquent, directement ou indirectement, la fabrication du papier journal. J'admets l'affirmation que la fabrication du papier journal est incontestablement l'une des industries les plus importantes du Canada, et plus particulièrement de la province de Québec. La requête et l'intervention du gouvernement de la province de Québec, avec les éléments qu'elles renferment, touchent à l'intérêt public visé par l'article 23 de la Loi nationale sur les transports, et présentent une situation qu'il y a lieu pour le Comité d'examiner par voie d'enquête et de permettre aux requérantes de mieux analyser, en audience publique au cours de laquelle tous les facteurs pourraient être étudiés à fond.*

Les trois cas susmentionnés nous permettent de bien comprendre la portée de l'intérêt public tel qu'il s'applique dans les cas relevant de l'article 23 de la Loi. Afin d'étayer cette analyse de l'intérêt public, nous examinons brièvement trois autres cas qui ont fait l'objet d'une approbation de la part du C.T.C.F.

d) Le cas des canots

Dans la décision qu'il rendait le 22 septembre 1977 au sujet de la requête de Bateaux St-Maurice Inc. (cas des canots), le C.T.C.F. établissait d'abord le bien fondé de la requête, pour ensuite accorder l'autorisation d'interjeter appel et finalement agréer la requête à l'étude.** Les nombreuses augmentations qui, depuis 1973, avaient touché les taux applicables aux chargements de wagons incomplets de canots avaient eu une influence particulièrement notable sur les expéditions uniques acheminées sur de courtes distances. La requérante soutenait que le total de ces augmentations avait modifié sinon éliminé les possibilités d'acheminement de son produit vers les marchés. Le C.T.C.F. constatait que le niveau tarifaire atteint à la suite des dernières augmentations nuisait à l'intérêt public et ordonnait aux compagnies ferroviaires de les ramener au niveau qui était en vigueur avant l'imposition des deux dernières augmentations.

---

* Ibid., p. 37-38.

** Décision, rendue le 22 septembre 1972, relative à une plainte de Bateaux St-Maurice Inc. en ce qui concerne les taxes de transport de bateaux et de canots en chargements uniques par messageries ferroviaires.

e) Le cas des disparités

La requête présentée par 16 producteurs de pâte de bois (cas des disparités) de l'ouest du Canada constitue également un cas intéressant.* Les producteurs soutenaient que les récentes augmentations avaient éliminé la parité tarifaire bien établie dont ils jouissaient avec les producteurs du nord-ouest des États-Unis sur les expéditions de pâte de bois acheminées vers des points situés aux États-Unis. Le C.T.C.F. agréait la requête des 16 producteurs canadiens en affirmant que l'élimination de la parité tarifaire portait préjudice à l'intérêt public** et il en ordonnait le rétablissement.*** Traitant des conclusions de l'enquête, le C.T.C.F. indiquait:

---

* Décision, rendue le 17 août 1979, relative à la requête présentée par la British Columbia Forest Products Limited et al., au titre de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports.

** Dans un cas connexe, l'Association canadienne des producteurs de pâte et papier déposait une requête relevant de l'article 23 de la Loi par laquelle elle demandait au C.T.C.F. d'obliger les compagnies ferroviaires à rétablir des taux promotionnels sur les chargements de pâte de bois formant des wagons complets plus lourds à destination des États-Unis. Le C.T.C.F. admettait le bien fondé de la requête et accordait l'autorisation d'interjeter appel. À la suite de cette décision, les requérantes demandaient au C.T.C.F. de reporter l'étude du cas à une date indéterminée; requête qui a d'ailleurs été agréée. Il semble que les requérantes croyaient obtenir les taux promotionnels désirés si les compagnies visées par le cas de disparités étaient tenues d'imposer des taux identiques à ceux qui prévalaient aux États-Unis.

*** Suite à la délivrance de cette ordonnance, le CP et le CN interjetaient appel auprès de la Cour fédérale du Canada en invoquant de nombreux points de droit et de compétence. Au même moment, les deux compagnies présentaient une requête par laquelle elles demandaient au C.T.C.F. de suspendre l'ordonnance R-29767 jusqu'au moment où la Cour fédérale rendrait sa décision. Cette ordonnance prescrivait le processus de rétablissement de la parité tarifaire. Le Comité rejettait la requête en suspension dans une décision qu'il délivrait le 21 janvier 1980. Suite à cette décision, le CP et le CN présentaient une requête en révision de la décision du 21 janvier. Dans une décision qu'il délivrait le 11 avril 1980, le Comité de révision rejettait la requête du CN et du CP. Le jugement rendu le 20 juin 1980 par le banc de la Cour fédérale indiquait que le CN et le CP avaient raison de soutenir que le Comité les avaient privés d'une audience appropriée sur le détournement des expéditions de Duncan Woodpulp qui, au lieu de confier ses chargements de pâte de bois à des compagnies ferroviaires canadiennes de Vancouver, les confiait à des compagnies américaines de Seattle. L'ordonnance n° R-29767 était écartée et une nouvelle audience relative au détournement des expéditions de pâte de bois était tenue. Dans la décision qu'il rendait le 9 décembre 1980, le Comité constatait que les augmentations tarifaires avaient largement contribué au détournement des expéditions de pâte de bois et il ordonnait le rétablissement de la parité tarifaire.

> Le Comité estime que la situation tarifaire directement créée par l'action - ou le défaut d'action, selon ce qu'il en est - des chemins de fer canadiens en cause a perturbé une structure tarifaire de réciprocité existant de longue date, et bien comprise, qui s'était établie et perfectionnée au cours de plus d'un siècle. Cette correspondance avec les usines concurrentes de la région nord-ouest (Pacifique) des États-Unis en matière de taux était, et reste, d'une importance vitale pour la santé économique générale de l'industrie des pâtes et papiers de l'ouest du Canada.
>
> Nonobstant la situation de gains favorables actuelle qui semble être attribuable à la situation monétaire et donc d'une durée indéterminée, les usines de l'ouest du Canada dépendent de la stabilité des taux de fret en ce que celle-ci influe sur les décisions à long terme de commercialisation. De plus, on a laissé croire qu'une instabilité actuelle et potentielle des taux de fret constitue un élément défavorable décourageant toute capacité nouvelle ou accrue dans cette partie du pays.
>
> Le Comité a pesé tous les témoignages et conclu que le fait que les intimés ont unilatéralement renversé cette structure de taux, cette relation concurrentielle, cette parité, réelle ou relative, constituait et constitue encore un acte préjudiciable à l'intérêt public.*

f) Le cas des frais de stationnement

Le dernier cas dont la présente analyse traitera est celui qui relève de la requête présentée par la Columbia Containers (cas des frais de stationnement).** La compagnie demandait au C.T.C.F. de veiller à ce qu'on lui accorde une période de franchise de cinq jours pour les wagons servant au transport du trafic. Au moment de la requête, la période de franchise de la compagnie n'était que de 48 heures. Le tarif en vigueur indiquait que le trafic d'exportation ne pouvait bénéficier d'une période de franchise de cinq jours que dans le cas où les installations de la compagnie se trouvaient sur le quai. Le CP Rail soutenait que les installations de la Columbia Containers ne se trouvaient pas sur le quai. Le C.T.C.F., lui, soutenait le contraire et agréait la requête de la compagnie.

La teneur de sa conclusion était la suivante:

> En résumé, nous constatons que le trafic de la requérante en est un d'exportation, que ses activités sont

---

* Décision, 1979, relative à la requête de la British Columbia Forest Products et al., p. 53.

** Décision, rendue le 24 octobre 1978, relative à la requête présentée par la Columbia Containers Limited en vue d'obtenir une période de franchise avant l'établissement des frais de stationnement.

effectuées sur le quai et que tout article de tarif en vigueur depuis le 30 mai 1976 jusqu'à aujourd'hui qui réduisait la période de franchise de cinq jours à 48 heures accordée à la requérante équivaut à une taxe qui nuit au public pour les raisons précitées. Il s'ensuit que tout frais de surestarie résultant de l'application d'un élément préjudiciable dans la taxe pertinente est annulé.*

Plus tôt dans la décision, le Comité, traitant de l'importance des exportations pour le Canada et établissant un lien entre ce point et la situation de la Columbia Containers, indiquait:

> En fait, la requérante désire obtenir un délai de cinq jours parce qu'elle s'adonne à l'exportation seulement. Les exportations bénéficient depuis longtemps de délais plus longs que les expéditions internes car on le comprendra facilement les cargaisons devant être acheminées à l'étranger par bateau doivent parcourir en train des distances plus grandes sur des terrains fort accidentés et sont très souvent exposées aux intempéries de l'hiver. Les navires peuvent également être retardés. Aussi, dans pareilles circonstances, les wagons peuvent ne pas arriver à temps et se voir forcés d'attendre le bateau suivant. Vu l'importance des exportations et de celles du grain en particulier pour l'économie de notre pays, le Parlement, les cours et les prédécesseurs de la Commission ont accordé une attention toute particulière aux surestaries. Nous nous y reportons d'ailleurs qui (sic) pour rappeler aux parties que tout ce qui peut gêner la croissance des exportations du grain au Canada préoccupe grandement la Commission. Nous convenons avec la requérante qu'étant donné que le trafic de celle-ci se compose en totalité d'exportations, elle appartient donc à une classe d'entreprise admissible à une période de franchise d'au moins cinq jours.**

Un peu plus loin dans la décision, le Comité formulait certaines remarques relatives au commentaire de la requérante selon lequel elle estimait que l'admissibilité d'une compagnie à une période de franchise de cinq jours ne devrait nullement dépendre du fait que celle-ci utilise des paquets ou des conteneurs pour expédier son trafic. Le Comité faisait remarquer:

> La requérante a souligné que le fait d'utiliser des conteneurs au lieu de paquets ou de vrac ne devrait en

---

* Décision, 1978, Columbia Containers Limited, p. 7.

** Ibid., p. 4.

aucune façon nuire à son admissibilité à la période en franchise. Nous devons signaler qu'il n'y a absolument pas lieu à notre avis de préciser si les marchandises se trouvent dans des conteneurs ou non car même les intimés ne semblent pas appliquer leurs propres règles uniformément. La requérante a attiré notre attention sur une cargaison de 13 000 tonnes d'huile de colza expédiée au port dans des wagons-citerne (sic) puis dans des barils et laquelle d'après le témoignage non contesté de M. Moore se serait vu accorder le délai de cinq jours. Nous estimons que l'allocation de cette période devrait être fonction non pas du contenant du produit mais plutôt de sa destination, à savoir une expédition interne ou une exportation. Nous espérons que dans l'avenir, les compagnies ferroviaires ne se fonderont plus sur des critères aussi artificiels lorsqu'il sera question de l'applicabilité des règles de surestaries. Nous ne sommes pas d'accord avec l'explication qu'a donné M. Curtell des raisons justifiant l'inadmissibilité de certain type de trafic d'exportation à la période en franchise habituelle pour les exportations. En termes plus clairs, nous estimons qu'une fois le trafic identifié comme étant du trafic d'exportation par exemple, les intimés devraient le considérer comme tel et non comme du trafic hybride. En fait, cette règle s'applique chaque fois qu'il est prouvé, comme c'est le cas ici, qu'il n'y a eu aucun emploi abusif de wagons ferroviaires comme boîtes de stockage. Un expéditeur qui cherche à effectuer des chargements "directs" ne devrait pas voir ses tentatives gênées par des règles de surestaries strictes lesquelles, prétendent certains, n'ont pas été adaptées aux pratiques actuelles d'exportation.*

Il était une fois de plus décidé que, dans l'intérêt public, tous les expéditeurs exposés à des conditions semblables à celles de la Columbia Containers Limited devaient recevoir le même traitement.

5.3.2 Article 278 de la Loi sur les chemins de fer

Depuis 1967, le Comité n'a eu à étudier qu'une seule requête relevant de l'article 278(1) présentée par un expéditeur présumément obligé par les conditions du marché à traiter avec une compagnie. La requérante, la Domtar Limited, demandait au C.T.C.F. de déterminer les limites entre lesquelles se situerait probablement un taux fixé pour le transport ferroviaire de chlore liquéfié expédié de Beauharnois (Québec) vers Windsor (Québec) et Cornwall (Ontario). Le C.T.C.F. décidait qu'il valait mieux commencer par entendre les témoignages de la requérante, des intimées et des intervenantes afin de déterminer si aux termes de l'article 278(1), les conditions du marché

---

* Ibid., p. 5.

obligeaient la Domtar à traiter avec une compagnie particulière et si les dispositions de l'article 278 s'appliquaient aux taxes convenues.

Le paragraphe (1) autorise un expéditeur à demander à la Commission de déterminer les limites entre lesquelles se situerait probablement un taux fixé pour le transport de ses marchandises à condition qu'il n'existe pas d'autre service efficace et concurrentiel de transport public assuré autrement que par un ou plusieurs transporteurs par chemin de fer auquel il puisse recourir. L'interprétation des mots "autre service efficace et concurrentiel de transport public" est donc très importante.

Dans la décision de septembre 1978 par laquelle il établissait si les conditions du marché obligeaient la Domtar à traiter avec une compagnie, le Comité faisait remarquer que la requérante avait déjà considéré le transport par camions comme un autre moyen de transport viable. Le Comité s'exprimait ainsi:

> La requérante nous a fait savoir, en résumé, que, depuis que son fournisseur de Beauharnois avait abandonné son prix comprenant la livraison et avait imposé un prix franco au point d'origine, elle cherchait sérieusement des moyens d'obtenir des prix de transport plus avantageux. En nous appuyant sur les déclarations du représentant de la requérante et sur la pièce présentée par une intimée, le Canadien National, dont l'exactitude n'a été contestée par personne, nous estimons qu'il n'y a aucun doute que, dès le début, la requérante considérait le transport par camion du chlore liquéfié comme étant la meilleure solution. Nous sommes persuadés que la requérante ne s'est pas contentée de songer à cette solution puisqu'elle a engagé des discussions avec la société Provost Cartage Inc., qui possédait une licence d'exploitation et le matériel nécessaire au transport du chlore liquéfié entre Beauharnois et Windsor et Cornwall, et qui avait publié pour ce transport des taux qui concurrençaient nettement les taux publiés pour le transport ferroviaire des produits et les taux indiqués dans le contrat fondé sur la taxe convenue 953. La requérante n'a pas poursuivi ses pourparlers avec la société Provost parce que, comme elle l'a expliqué, il s'agissait d'un produit dangereux qui aurait traversé des régions populeuses.*

Le C.T.C.F. indiquait que la Domtar avait toujours pu et qu'elle pouvait encore recourir à un autre service efficace et concurrentiel de transport assuré par camion.

---

* Décision, rendue en septembre 1978, relative à la requête présentée par la Domtar Limited, en vertu de l'article 278(1) de la Loi sur les chemins de fer, des autres articles pertinents de cette loi et de la Loi nationale sur les transports, p. 51.

> Nous estimons qu'un autre service efficace et concurrentiel de transport en commun existait au moment de la présentation de la demande qui continue à exister et qu'il existe encore.*

Le Comité établissait ainsi qu'au moment de la présentation de la requête et qu'au moment de la délivrance de la décision, il existait des taux applicables au transport de chlore liquéfié par camion qui étaient inférieurs aux taxes convenues applicables au transport de ce produit par chemin de fer.

Le C.T.C.F. émettait également certains commentaires au sujet de la déclaration de la Domtar selon laquelle elle affirmait avoir renoncé au transport de chlore liquéfié par camion à cause des risques que couraient les populations habitant très près du parcours emprunté par les camions. La Domtar s'était servie de ce facteur pour prouver que les conditions du marché l'obligeaient à recourir au transport ferroviaire. Parlant de la sécurité, le C.T.C.F. faisait remarquer:

> Certaines déclarations concernant la sécurité du transport du chlore liquéfié par la route nous ont particulièrement inquiétés. Comme il a été dit ci-dessus, il semble que le transport de ce produit par la route en Amérique du Nord s'accroîtra considérablement et il n'y a aucun doute que si toutes les précautions nécessaires ne sont pas prises, ce produit peut être très dangereux. Par contre, ce produit est tout aussi dangereux quand il est transporté par le chemin de fer. Nous avons constaté que, dans le présent cas, les itinéraires suivis pour le transport du chlore par le chemin de fer traversent à peu près les mêmes concentrations de population que les itinéraires routiers.
>
> Le Chlorine Institute a fait observer que le risque est proportionnel à la durée de la période pendant laquelle le produit en question passe des mains de l'expéditeur à celles du destinataire. Il n'y a aucun doute que la route est le moyen le plus rapide pour le transport de ce produit. Il a aussi été porté à notre attention, au cours de notre examen des avantages et désavantages du transport du chlore liquéfié par les divers modes de transport public, que la surveillance de l'activité des transporteurs ferroviaires est peut-être moins intensive que celle des transporteurs par véhicules à moteur. Il se produit occasionnellement des accidents de la route mettant en cause des camions-citernes transportant du chlore liquéfié, mais on sait qu'il n'est pas rare qu'il se produise aussi des déraillements de train de marchandises. Il y a effectivement eu récemment de graves accidents ferroviaires au cours desquels plusieurs

---

* Ibid., p. 52.

wagons-citernes ont été endommagés et du gaz s'est échappé, ce qui a créé certaines situations très préoccupantes.

Tout compte fait, je ne pense pas que, à la condition que les précautions nécessaires soient prises dans la manutention de la substance en question, il soit en aucune manière plus dangereux de la transporter par la route que par chemin de fer, et je ne pense pas non plus que le risque existant fasse en sorte que le transport de ce produit par la route soit moins efficace.*

Le Comité concluait qu'il n'était pas nécessaire de déterminer l'applicabilité de l'article 278 aux taxes convenues puisqu'il avait été reconnu que la Domtar n'était pas obligée par les conditions du marché de traiter avec une compagnie ferroviaire.

5.4 Tarifs-voyageurs

La présente section présente une brève description de la législation et des décisions du C.T.C.F. relatives aux tarifs-voyageurs.

5.4.1 Législation

Les dispositions de la Loi sur les chemins de fer applicables aux tarifs-voyageurs, tout comme les dispositions applicables aux tarifs-marchandises, ont été modifiées en 1967 de manière à tenir compte de la politique de concurrence prônée par la LNT. Les tarifs-voyageurs qui, avant 1967, devaient recevoir l'approbation de la Commission des transports du Canada, pouvaient désormais entrer en vigueur dès le moment de leur dépôt. L'approbation de l'organisme de réglementation était donc remplacée par la concurrence. Comme on l'avait fait dans le cas des tarifs-marchandises, on prévoyait, par l'intégration de l'article 280(4) à la Loi sur les chemins de fer, certaines dispositions applicables aux situations caractérisées par un manque de concurrence. Le paragraphe (4) autorisait le C.T.C.F. à rejeter ou à suspendre tout tarif qu'il estimait injuste, déraisonnable ou contraire aux dispositions de la Loi sur les chemins de fer, et ce dans tous les cas où il n'existait pas de réseau routier susceptible de remplacer convenablement le service ferroviaire. Le C.T.C.F. jouissait des mêmes pouvoirs en ce qui concernait les services de trains de banlieue. Le paragraphe (4) stipule:

> (4) Lorsque la Commission a des motifs de croire que
>
> a) en ce qui concerne tout service de trains de voyageurs de la compagnie qui dessert des régions dont les principaux points ne sont pas, de l'avis

---

* Ibid., p. 60.

de la Commission, reliés par une route ou un réseau routier convenable, ou

b) en ce qui concerne tout service de trains de voyageurs qui transporte principalement des abonnés ou autres personnes voyageant régulièrement entre des points situés sur le chemin de fer de la compagnie qui assure le service,

le tarif des voyageurs, ou toute partie de ce tarif, s'appliquant à un tel service de trains de voyageurs, est injuste, déraisonnable ou contraire à l'une quelconque des dispositions de la présente loi, la Commission peut, nonobstant toute loi spéciale ou tout autre loi, rejeter le tarif des voyageurs ou toute partie dudit tarif qu'elle considère injuste, déraisonnable ou contraire à la présente loi; au cas d'une telle suspension ou d'un tel rejet, remplacer, dans un délai prescrit, ce tarif par un tarif de taxes satisfaisant pour la Commission ou prescrire d'autres taxes en remplacement des taxes ainsi suspendues ou rejetées. S.R., c. 234, art. 338; 1966-67, c. 69, art. 54.*

En plus des amendements susmentionnés, on intégrait à la Loi sur les chemins de fer l'article 281 qui prévoyait des mesures générales d'appel des tarifs-voyageurs. Cet article ressemble à l'article 23 de la LNT en ce qu'il oblige toute personne ayant des raisons de croire qu'un tarif-voyageurs nuit à l'intérêt public à demander d'abord l'autorisation d'interjeter appel. Il stipule également que si la Commission est convaincue du bien-fondé de la requête, elle peut accorder l'autorisation d'interjeter appel et faire l'enquête qu'elle estime justifiée. L'article 281(1) est ainsi conçu:

(1) Toute personne, si elle a des raisons de croire qu'un tarif de taxes s'appliquant au transport de voyageurs par une compagnie ou que les conditions du transport des voyageurs que comporte un tel tarif nuisent à l'intérêt public, peut demander à la Commission l'autorisation d'en appeler de ce tarif ou de ces conditions et la Commission, si elle est convaincue qu'une preuve prima facie a été fournie, peut accorder l'autorisation d'en appeler et faire l'enquête qu'elle estime justifiée sur ce tarif ou ces conditions.**

Le paragraphe (2) précise que lorsque le C.T.C.F. fait enquête, il doit tenir compte de toutes les considérations qui lui semblent pertinentes. Il

---

* Loi sur les chemins de fer, (1970), article 280(4).

** Ibid., article 281(1).

précise notamment trois facteurs que la Commission devrait inclure parmi ces considérations et qui sont les suivants:

> (2) Lorsqu'elle fait enquête en vertu du présent article, la Commission doit tenir compte de toutes les considérations qui lui semblent pertinentes et, notamment, voir:
>
> a) quelle est l'incidence du tarif ou des conditions sur la capacité financière d'assurer des services de voyageurs dont disposent la compagnie et les autres transporteurs de voyageurs;
>
> b) quelle est l'incidence du tarif ou des conditions sur la variété et la qualité des services de voyageurs offerts au public; ou
>
> c) si le contrôle d'un autre genre de service de transport par une compagnie de chemin de fer ou si l'intérêt que cette dernière y détient, ou si le contrôle d'une compagnie de chemin de fer par un autre service de transport ou si l'intérêt que ce dernier y détient peuvent être mis en cause.*

Le paragraphe (3) stipule finalement:

> (3) Si la Commission, après une audition (sic) conclut que le tarif ou les conditions qui font l'objet de l'appel nuisent à l'intérêt public, elle peut rendre une ordonnance sommant la compagnie de supprimer la cause du préjudice dans le tarif ou les conditions en cause ou elle peut rendre telle autre ordonnance qu'elle considère convenir aux circonstances, ou elle peut faire un rapport à ce sujet au gouverneur en conseil aux fins de faire prendre toute mesure jugée appropriée. 1966-67, c. 69, art. 55.**

Il existe un autre article de la Loi sur les chemins de fer qui n'a donné naissance à aucune requête depuis 1967, mais que nous jugeons digne de mention. Il s'agit de l'article 291(3) qui est en vigueur depuis 1919 et qui prévoit:

> (3) Lorsque la Commission le juge à propos, elle peut mettre la compagnie en demeure d'accorder et d'émettre des cartes d'abonnement aux taux et conditions que la Commission peut ordonner, S.R., c. 234, art. 350.***

---

* Ibid., article 281(2).

** Ibid., article 281(3).

*** Ibid., article 291(3).

5.4.2 Cas ayant fait l'objet d'une décision en vertu de l'article 280(4) de la Loi sur les chemins de fer

Jusqu'à maintenant, seuls les tarifs applicables aux services de trains de banlieue ont fait l'objet d'enquêtes en vertu de l'article 280(4). La décision émise en 1971 et relative aux augmentations tarifaires projetées par le CN pour ses services de trains de banlieue de la région de Montréal démontre bien l'attitude adoptée par le Comité en rapport avec cette question.* Le Comité a d'abord constaté que les services de banlieue avaient été déficitaires en 1970 et que les recettes qui résulteraient des augmentations ne seraient pas suffisantes pour contrebalancer les pertes. Le Comité poursuivait en soulignant:

> Les taux d'abonnement ont fait dans le passé, le sujet d'un bon nombre d'auditions (sic). Le principe qui a été appliqué fut déclaré dans un jugement de la Commission des transports, daté du 4 août 1954, rapporté en 71 CRTC 138 à la page 152, comme suit:
>
> "En matière de service de chemin de fer de banlieue, je crois le moment venu de reconnaître d'une façon générale, qu'un chemin de fer a le droit de demander des prix d'abonnement répondant au moins aux déboursés raisonnables qu'il effectue pour assurer le service de banlieue en cause et que la Commission ne devrait pas l'obliger à assurer ou à continuer d'assurer des services de banlieue qui ne supportent pas de tels déboursés."
>
> Ce principe a été appliqué en vertu de toutes les augmentations de taux d'abonnés depuis ce temps, et nous ne voyons aucune raison valable pour s'en écarter dans le cas présent. La dernière application de ce principe fut en 1970 quand les tarifs du Pacifique Canadien prévoyant des taux d'abonnés augmentés furent autorisés d'entrer en vigueur le 1er octobre 1970. À ce temps, la Commission annonça qu'elle menait une enquête générale dans les revenus et les frais des services d'abonnés sur chemins de fer au Canada, et déclara que les taux augmentés seraient passibles à toutes modifications futures qui pourraient être considérées justifiées par suite de l'enquête générale de la Commission sur les services d'abonnés.
>
> Nous avons reçu des objections aux augmentations dans les taux d'abonnés du National Canadian (sic), y compris des objections que le service est inadéquat. L'inspecteur du Comité à Montréal, a fait enquête au sujet des plaintes majeures concernant le service de banlieue du National Canadien (sic). Un certain nombre de ces plaintes sont justifiées et un certain nombre sont exagérées. Des plaintes pourraient être redressées par

---

* Décision, rendue le 28 avril 1971, relative à l'augmentation des taux d'abonnement du CN dans la région de Montréal.

> des dépenses additionnelles qui entraîneraient des frais plus élevés et une perte considérable. Nous estimons cependant, que les services du National Canadien (sic) rencontrent les besoins essentiels du transport en banlieue dans les limites des conditions de l'article 315 de la Loi sur les chemins de fer, et que les taux plus élevés en vertu des nouveaux tarifs ne sont pas hors de proportion avec les services prévus. Cependant, ces taux seront tous traités conformément à l'enquête générale sur les services d'abonnés.
>
> Nous permettrons l'entrée en vigueur des nouveaux tarifs le 1er mai 1971, sous réserve de toutes modifications futures qui pourraient être considérées justifiées par suite de l'enquête générale sur les services d'abonnés.*

5.4.3 Cas ayant fait l'objet d'une décision en vertu de l'article 281 de la Loi sur les chemins de fer

Le tableau 5.2 fait état des huit cas, relevant de l'article 281, qui ont été étudiés depuis 1967. Sept de ces cas portent sur des taux tandis que le huitième porte sur une disposition d'un tarif. Dans les prochains paragraphes, nous jetterons un bref coup d'oeil aux sept cas portant sur des taux puis nous examinerons plus en détail le huitième cas touchant une disposition d'un tarif.

5.4.3.1 Cas relatifs aux augmentations tarifaires

La requête déposée par Emarcy Tours est le premier des sept cas relatifs aux taux. La requérante estimait que les taux du CN applicables au transport de voyageurs effectuant une excursion entre Windsor et Toronto nuisaient à l'intérêt public parce qu'ils étaient trop élevés. Le C.T.C.F. indiquait qu'il estimait que le bien-fondé de la requête n'avait pas été démontré de prime abord.

Les trois cas suivant portaient sur les augmentations tarifaires que le CN et le CP proposaient d'imposer respectivement en 1974, 1975 et 1978. Les requérantes soutenaient que les augmentations nuisaient à l'intérêt public. Dans la décision qu'il rendait le 15 janvier 1975, le Comité reconnaissait le bien-fondé de la requête et accordait aux requérantes l'autorisation d'interjeter appel. Les deux cas portant respectivement sur les taux de 1975 et sur les taux de 1976 ont finalement été abandonnés. Les requérantes qui avaient déposé la requête de 1978 ont retiré leur demande avant que le Comité ait pu rendre une décision sur le bien-fondé de la requête.

La requérante en cause dans le sixième cas, Vancouver Island E & N Steering Committee, demandait la permission d'en appeler d'une révision de tarifs. Paul J. Evraire, le requérant en cause dans le septième cas

---

* Ibid., p. 2.

Tableau 5.2

CAS RELEVANT DE L'ARTICLE 281 DE LA LOI SUR LES CHEMINS DE FER

Requérant	Date de la requête	Première instance	Mesures finales
1. Emarcy Tours		- refus en première instance - rejet de l'appel	
2. Association canadienne des consommateurs et al.	Février 1974 et mars 1974	- les requêtes en autorisation d'en appeler des tarifs du CN et du CP sont étudiées en même temps que les requêtes en autorisation d'en appeler des tarifs du CN et du CP présentées le 15 janvier 1975 - acceptation en première instance - admission de l'appel	- abandon des requêtes
3. Association canadienne des consommateurs et al.	Janvier 1975	- dépôt des requêtes en autorisation d'en appeler des tarifs du CN et du CP étudiées en même temps que les requêtes en autorisation d'en appeler des tarifs du CN et du CP de 1974 - acceptation en première instance - admission de l'appel	
4. Association canadienne des consommateurs et al.	Juin 1978	- retrait de la requête en autorisation d'interjeter appel	
5. Clarris Kelly	Octobre 1978	- acceptation en première instance - admission de l'appel	- tarif préjudiciable - modification obligatoire du tarif
6. Vancouver Island E&N Steering Committee	7 mai 1979	- requête en autorisation d'interjeter appel au sujet d'une modification de tarif - acceptation en première instance - admission de l'appel - requête déposée par VIA auprès du Comité de révision en vue d'annuler l'ordonnance sanctionnant le droit d'appel - rejet de la requête par le Comité de révision - décision du C.T.C.F. de tenir une audience publique	

Tableau 5.2 (suite)

Requérant	Date de la requête	Première instance	Mesures finales
7. Paul J. Evraire	18 octobre 1979	- requête en autorisation d'interjeter appel au sujet de tarifs-passagers applicables au trajet Locust Hill-Toronto - acceptation en première instance - admission de l'appel - requête déposée par VIA auprès du Comité de révision en vue d'annuler la décision du C.T.C.F. sanctionnant le droit d'appel - rejet par le Comité de révision de la requête de VIA	
8. John Pearce Transport 2000 Atlantic (requête également présentée en vertu de l'article 23)	25 octobre 1979	- requête en autorisation d'interjeter appel au sujet de tarifs-passagers de de la compagnie de chemin de fer Dominion Atlantic pour le trajet Halifax-Yarmouth - les parties ont accepté de suspendre l'étude de la requête en raison des audiences publiques tenues en rapport avec la demande d'abandon présentée par Dominion Atlantic	- retrait de la requête

demandait la permission d'en appeler de taux applicables aux passagers entre Locust Hill et Toronto. Dans ces deux cas, le C.T.C.F. a conclu qu'il y avait preuve suffisante à première vue et a conséquemment accordé le droit d'appel. Ces deux causes n'étaient pas terminées au moment de la rédaction du présent document.

La huitième et dernière requête ayant trait à des taux a été déposée par John Pearce de Transport 2000, Atlantic, qui demandait la permission d'en appeler de taux établis par la compagnie de chemin de fer Dominion & Atlantic pour le trajet entre Halifax et Yarmouth. Les parties en cause se sont mises d'accord pour suspendre les procédures de requête, étant donné qu'une audience portant sur l'abandon du service était en cours (cf. le chapitre 2 sur le service expérimental), et plus tard, la requête a été retirée.

5.4.3.2 Le cas Clarris Kelly, requête portant sur les dispositions d'un tarif

Nous traiterons du huitième et dernier cas un peu plus en profondeur parce qu'il diffère considérablement des cas relatifs aux augmentations tarifaires. La plainte portait sur une disposition du tarif spécial et commun de VIA, CTC-1, section 13-D, qui stipule au chapitre "Personne handicapée en permanence et escorte":

> Une personne qui doit être transportée ou poussée à côté du train dans un fauteuil roulant, puis montée à bord et qui, de toute évidence, ne peut satisfaire à ses besoins personnels à bord doit être accompagnée d'une personne responsable de son bien-être. L'équipe roulante (sic) n'est pas chargée des soins d'une personne invalide.*

La requérante qui présentait une plainte en vertu de l'article 281 prétendait qu'on lui avait refusé l'accès à un train de voyageurs en invoquant cette disposition. Le C.T.C.F. reconnaissait le bien fondé de la requête et autorisait la requérante à interjeter appel. À cette fin, il faisait remarquer:

> Après examen des déclarations écrites déposées auprès du Comité, une décision a été prise au sujet des preuves prima facie et l'on a jugé que des preuves montrant le préjudice prima facie causé à l'intérêt public avaient été fournies. Il est convaincu que les personnes touchées par les dispositions du tarif voyageurs, spécial et conjoint de VIA, CTC 1, constituent indéniablement un élément d'intérêt public et que la disposition tarifaire

---

* Décision, rendue le 30 novembre 1979, relative à la plainte écrite au nom de Clarris Kelly, concernant le tarif spécial et commun de VIA, CTC I, section 13-D, p. 6.

portant qu'une escorte accompagne une personne dans la condition de Mlle Kelly nuit prima facie à cet élément d'intérêt public.*

À la suite d'une enquête et d'une audience, le Comité rendait, en mars 1980, une décision qui déclarait la disposition susmentionnée préjudiciable à l'intérêt public.**

Conformément aux dispositions de l'article 281, le C.T.C.F., aux fins de sa décision, avait examiné tous les facteurs pertinents au cas qui portaient sur l'intérêt public. Il avait analysé l'incidence de la disposition de l'article 281(2)a) relative à la capacité financière de la compagnie à assurer les services passagers et l'incidence de la disposition de l'alinéa b) relative à la variété et à la qualité des services voyageurs.*** Les facteurs d'intérêt public qui ne relevaient pas de ces deux alinéas font partie de la section relative aux autres facteurs pertinents.

Le Comité, au sujet de l'article 281(2)a), indiquait que les coûts estimatifs afférents à l'embarquement et au débarquement manuels des personnes handicapées n'étaient pas suffisamment élevés pour les en priver. De plus, la responsabilité de la compagnie ferroviaire face aux personnes handicapées n'était pas moindre que la responsabilité de celle-ci face au grand public. Ce n'était donc pas la question de responsabilité qui pouvait servir de prétexte à la compagnie pour ne pas offrir le service.

Au sujet de l'alinéa b), le C.T.C.F. indiquait qu'en obligeant les handicapés indépendants et autonomes à se faire accompagner, on portait préjudice à la variété et à la qualité des services voyageurs puisque cette obligation restreignait les déplacements ferroviaires de ces personnes, dans la mesure où elles pouvaient éprouver certaines difficultés à trouver quelqu'un qui veuille bien les accompagner et dans la mesure où les coûts afférents au logement et à la restauration de deux personnes dans la ville de destination pouvaient être élevés au point de les pousser à ne pas entreprendre leur voyage. Le C.T.C.F. soutenait également que les intérêts afférents au transport des handicapés correspondaient aux intérêts afférents au transport du grand public et qu'en empêchant les handicapés de voyager en train, on privait l'ensemble de la société de leur contribution.

Le Comité traitait aussi de la question de la sécurité et du transport des handicapés en vertu de l'article 281(2)b). Il soutenait que la sécurité du public ne serait pas sérieusement menacée si on permettait aux handicapés

---

* Ibid., p. 6.

** Décision, rendue le 14 mars 1980, relative à la requête présentée au nom de Clarris Kelly au titre de l'article 281 de la Loi sur les chemins de fer, concernant le tarif-voyageurs spécial local et commun n° 1, CTC 1, section 13-D.

*** Le C.T.C.F. décidait que l'article 281(2)c) ne s'appliquait pas au cas à l'étude.

autonomes de voyager seuls. Le C.T.C.F. soulignait également que les personnes handicapées avaient appris à se débrouiller avec leurs handicaps et que l'applicante et une intervenante, toutes deux handicapées, avaient accepté les risques accrus qu'elles couraient.

Le C.T.C.F. se penchait également sur la question de la responsabilité en faisant remarquer que le handicapé qui voyageait seul ne devrait pas avoir à signer de document dégageant la compagnie de ses responsabilités et, qu'à ce sujet, les handicapés devraient être traités de la même façon que tous les autres voyageurs recourant aux services ferroviaires. Le Comité poursuivait en soulignant qu'il ne serait guère indiqué que les compagnies ferroviaires obligent leurs employés à assumer tous les risques et que, par le fait même, elles se dégagent complètement de leurs responsabilités.

Le C.T.C.F. concluait son examen en vertu de l'alinéa b) en faisant remarquer qu'il ne croyait pas que la sécurité des employés chargés de soulever les personnes handicapées était sérieusement menacée.

Après avoir traité des aspects relevant des alinéas a) et b), le Comité poursuivait en analysant les autres facteurs relevant de l'intérêt public qui regroupaient l'établissement de l'autonomie des handicapés, l'évolution du tarif en matière de services aux handicapés et l'obligation des handicapés de prévenir la compagnie de leur intention de voyager à bord de ses trains. Le Comité a d'abord fait savoir que le projet d'élaboration d'un questionnaire visant à établir l'autonomie d'un handicapé mis de l'avant par VIA constituait une solution à long terme et que VIA devait prévoir une solution à court terme. Le C.T.C.F. soutenait:

> Nous sommes d'avis que sur le plan de la politique il faudrait autoriser les handicapés autonomes à voyager seuls en train.*

Le Comité est même allé jusqu'à proposer la solution à court terme:

> Pour le court terme, nous sommes d'avis que le tarif doit comprendre sans retard une définition spécifique de l'autonomie, de sorte qu'une personne pouvant satisfaire à ses besoins personnels, à savoir ses besoins en matière d'hygiène, d'alimentation et de soins médicaux, ait le droit de monter à bord du train, qu'elle soit ou non accompagnée d'une escorte. Au cas où l'handicapé (sic) doit être accompagné, il faut que son escorte, soit comme par le passé, autorisée à voyager gratuitement.**

---

* Décision, 1980, relative à la requête présentée par Clarris Kelly, p. 38.

** Ibid., p. 38.

Le Comité faisait également ressortir que l'établissement de l'autonomie d'une personne handicapée devrait relever de la personne même et d'elle seule.

En revoyant l'évolution du tarif, le comité constatait qu'avant mars 1977, le CN et le CP ne se préoccupaient pas vraiment des personnes handicapées voyageant seules. Seul le CN obligeait la personne handicapée à se faire accompagner et ni le CN ni le CP n'exigeaient la signature d'un document dégageant la compagnie de ses responsabilités. Le C.T.C.F. s'est demandé pourquoi les handicapés devaient désormais voyager en compagnie d'une autre personne.

Quant à la notification préalable d'une demande de services, le Comité indiquait qu'il ne s'objectait nullement à ce que le tarif prévoit une disposition demandant aux personnes handicapées ayant besoin de services d'embarquement et de débarquement manuels d'avertir la compagnie de leur présence 24 heures à l'avance. Le Comité faisait d'ailleurs remarquer que les personnes handicapées comprenaient très bien la raison d'être de cette disposition.

Les conclusions et les observations formulées par le Comité en rapport avec cette affaire allaient comme suit:

De ce qui précède, nous concluons que:

a) la condition du tarif voulant que Mlle Kelly et tous les autres handicapés autonomes en fauteuil roulant voyagent en la compagnie d'une escorte nuit à l'intérêt public;
b) ledit tarif doit être modifié, interprété ou changé de toute autre façon de manière à autoriser les handicapés autonomes en fauteuil roulant à prendre le train sans être accompagnées (sic) d'une escorte;
c) ledit tarif devra autoriser les handicapés autonomes et non autonomes à se déplacer en la compagnie d'une escorte qui voyagera gratuitement, s'ils le souhaitent;
d) la décision relative à l'autonomie d'une personne, telle que la définit VIA, devra être prise par l'handicapé concerné;
e) le tarif doit être modifié en supprimant les termes "patients" ou "invalides" pour désigner les personnes en fauteuil roulant;
f) des mesures soient prises en vue de soulever Mlle Kelly et d'autres handicapés autonomes aux gares suivantes et ce, au cours des 3 prochains mois:
   Montréal, Vancouver, Winnipeg, Ottawa, Edmonton, London, Windsor, Calgary, Dorval, Moncton, Halifax, Jasper et Toronto;
g) VIA adresse tous les 30 jours un rapport au Comité pour l'informer des progrès de la mise en oeuvre du programme visant à soulever les handicapés à ces gares;

h) Mlle Kelly ou d'autres handicapés autonomes ne doivent pas être obligés de signer un certificat dégageant la responsabilité de la compagnie en justice comme tous les membres de la collectivité.

Malgré les conclusions précédentes, nous tenons à souligner que nous approuvons et apprécions les efforts déployés par VIA dans le cadre de son programme provisoire et de longue portée dans le but d'améliorer les installations de transport pour les handicapés. Nous sommes d'avis que VIA déploie ses efforts de bonne foi et s'y consacre entièrement. Nous avons lu avec un grand intérêt le document VIA-1 et avons pris connaissance de l'intention de VIA de publier une brochure d'information, ainsi que de ses projets destinés à modifier les voitures existantes et à mettre de nouvelles voitures en service de façon à ce que les toilettes et les restaurants soient accessibles à tous. Nous avons également reçu une description des dispositions de chargement mécanique fixés aux quais de gare et aux voitures. Nous apprécions à leur juste valeur tous ces programmes excellents et bien étudiés. Mais, ainsi que l'a dit la requérante, il y a encore une petite mesure à prendre. L'un des témoins de l'intimé, M. O'Connell, a déclaré que l'aide manuelle était une solution à court terme. Nous sommes également convaincu que l'aide manuelle, ainsi qu'une modification du tarif visant à préciser que les personnes comme Mlle Kelly sont autonomes, est la seule solution réalisable dans le court terme.*

5.5 Résumé

Nous avons vu que l'objet premier de la Loi nationale sur les transports était de remplacer la réglementation par la concurrence. À cette fin, la Loi a accordé aux compagnies ferroviaires certains pouvoirs de fixer les taux, et à la C.C.T., certains leviers de contrôle de la tarification. Cette redistribution des pouvoirs se voulait le reflet de la situation où se trouvaient les compagnies ferroviaires en perdant graduellement leur pouvoir monopolistique aux mains des autres modes de transport.

Le présent chapitre a été consacré à des cas relevant des dispositions en vertu desquelles la C.C.T. obtenait, en 1967, des leviers de contrôle sur la tarification. Nous avons tout d'abord traité des litiges entourant les taux de trafic relevant de l'article 23 de la Loi nationale sur les transports. Cet article, qui prévoit des modalités d'appel différentes des dispositions de la Loi sur les chemins de fer et de celles de la Loi sur les transports, offre une certaine protection de l'intérêt public, protection à l'égard d'une action, d'une ommission et d'un taux qui peuvent lui causer préjudice.

---

* Ibid., p. 41-42.

Dans le traitement qu'il a réservé aux cas relevant de l'article 23, le C.T.C.F. n'a pas essayé de définir exhaustivement l'intérêt public, conscient du fait que cela pourrait le limiter dans l'avenir. Au contraire, il a laissé le champ de définition de l'intérêt public grand ouvert, sujet à des ajouts ponctuels adaptés au contexte, se conformant ainsi à l'intention de la Loi et à son langage non restrictif.

Divers aspects de l'intérêt public ont été identifiés dans les cas traités. Il a été établi qu'une action, une omission ou un taux était préjudiciable à l'intérêt public si on pouvait clairement démontrer que l'élément préjudiciable empêchait le requérant de profiter des marchés disponibles. En vertu de ce principe, le Comité s'est appliqué à traiter sur un même pied tous les expéditeurs qui acheminaient des produits selon des méthodes à peu près semblables. On s'est rendu compte souvent, après un examen sommaire, qu'on concluait que certains expéditeurs utilisaient approximativement les mêmes méthodes de transport, ce qui avait pour résultat de faire croire à des écarts anormaux entre les tarifs. Après une étude plus poussée, on a cependant déterminé que les expéditeurs étaient assujettis à des conditions de marché et d'exploitation très variées, et que c'était la raison pour laquelle les taux étaient différents.

En plus des cas relatifs à l'article 23, le présent rapport a aussi analysé les cas relevant de l'article 278 de la Loi sur les chemins de fer. Nous avons, entre autres, relevé le cas de la Domtar Limited, qui se disait obligée par les conditions du marché à traiter avec une compagnie particulière. Dans sa requête, la Domtar demandait au C.T.C.F. de déterminer les limites entre lesquelles se situerait probablement un taux fixé pour le transport ferroviaire de chlore d'un point vers deux points différents.

Le Comité a d'abord dû établir si la requérante était vraiment obligée par les conditions du marché à traiter avec une compagnie particulière, et s'il n'y avait effectivement pas d'autres services efficaces et concurrentiels de transport public. Il a conclu qu'il existait un service de camionnage efficace et concurrentiel auquel Domtar pouvait recourir, et que conséquemment, la compagnie Domtar n'était pas un expéditeur captif, selon les termes de l'article 278(1). À la suite de cette décision préliminaire, il n'a pas été nécessaire de définir les limites des taux.

Ce chapitre a aussi traité des litiges portant sur des tarifs-passagers relevant de l'article 280(4) ou de l'article 281 de la Loi sur les chemins de fer. Nous avons souligné le fait que l'article 280(4) donne au C.T.C.F. le pouvoir de suspendre ou de rejeter tout tarif-passagers applicable à un service exploité dans des régions dépourvues d'un réseau routier adéquat ou dotées d'un service de trains de banlieue, qu'il trouve injuste, déraisonnable ou contraire aux dispositions de la Loi sur les chemins de fer. Jusqu'à ce jour, tous les cas traités par le Comité, relevant du paragraphe (4), concernaient des augmentations de tarif pour les trains de banlieue. Lors de l'étude de ces demandes d'augmentation, le Comité a indiqué que les chemins de fer avaient le droit de demander des prix d'abonnement répondant au moins aux déboursés raisonnables qu'ils effectuent pour assurer le service en cause.

En ce qui concerne l'article 281, il a été noté que cet article prévoit des modalités d'appel pour quiconque pense qu'un tarif-passagers, des taxes ou toute disposition d'un tarif causent un préjudice à l'intérêt public. Cet article est semblable à l'article 23 de la Loi nationale sur les transports en ce que le requérant doit d'abord obtenir le droit d'appel.

Le présent rapport a traité de huit requêtes relevant de l'article 281. De ce nombre, sept demandaient le droit d'en appeler de tarifs et de taxes, et une concernait une disposition de tarif. En ce qui concerne le groupe de sept, nous avons vu que deux d'entre elles ont été retirées avant qu'on puisse établir le bien fondé des requêtes, et une autre a été déclinée de prime abord. Les demandeurs des quatre autres requêtes, qui portaient toutes sur des taux, ont obtenu le droit d'en appeler. Deux de ces quatre requêtes ont par la suite été retirées et les conclusions à l'égard des deux autres n'étaient pas encore connues au moment de la rédaction du présent rapport.

La huitième requête relevant de l'article 281 visait le droit d'en appeler d'une disposition d'un tarif VIA qui stipulait que toute personne se déplaçant en chaise roulante devait être accompagnée. Le C.T.C.F. a accordé le droit d'appel et, après une enquête et une audience, a décidé que la disposition en question causait préjudice à l'intérêt public. Il a allégué, dans sa décision, que la disposition mise en cause faisait obstacle à l'utilisation du train par des handicapés indépendants et autonomes, ce qui avait des répercussions fâcheuses sur les services de trains de voyageurs. Il a aussi ordonné la modification de cette disposition afin de permettre aux handicapés autonomes se déplaçant en chaise roulante, d'utiliser le train sans être accompagnés. En outre, il a ajouté que la solution la plus rapide qui permettrait d'établir l'autonomie d'un handicapé, serait de laisser la personne en décider elle-même.

Chapitre 6

SOMMAIRE ET CONCLUSIONS

La rationalisation des services ferroviaires et le contrôle tarifaire résiduel sont les deux principales activités réglementaires à caractère socio-économique qui relèvent du C.T.C.F. Le C.T.C.F. doit, dans l'exercice de ses fonctions, tenir compte de l'objectif national en matière de transport qui consiste à fournir un système de transport économique, efficace et adéquat.

Pour pouvoir jouer efficacement leur rôle, les compagnies ferroviaires doivent à la fois offrir des services qui contribuent à l'augmentation du trafic et apporter les rectifications qui s'imposent dans les situations où la demande ne suffit pas à rentabiliser un service. Si les compagnies ferroviaires ne veulent pas que les pertes attribuables à leurs services non rentables influent sur leur efficacité globale et leur situation économique, elles doivent abandonner ou modifier certains services et renoncer à certaines installations.

En plus d'étudier l'efficacité et la rentabilité des services, le C.T.C.F. doit chercher à savoir si les autres services de transport pourraient remplacer le service ferroviaire après son abandon ou sa modification. Si le C.T.C.F. estime que les autres services de transport sont inadéquats, il doit alors établir si l'incidence de l'abandon d'un service est importante au point d'en justifier le maintien. Lorsque le C.T.C.F. statue sur l'avenir de services de trains de voyageurs ou d'embranchements, il doit également analyser les pertes réelles attribuables à l'exploitation du service ou de l'embranchement à l'étude. Les embranchements non rentables peuvent, en vertu de la Loi sur les chemins de fer, faire l'objet de subventions, tout comme les services de trains de voyageurs déficitaires, bien que depuis la création de VIA, les déficits sont remboursés par le ministère des Transports. Au moment de déterminer les pertes réelles attribuables à une quelconque exploitation, le Comité peut, entre autres choses, comparer les coûts que le trésor public devrait assumer pour le maintien du service aux avantages que les utilisateurs en tireraient.

Les décisions rendues par le Comité reposent sur la valeur de chaque cas établie en fonction des critères prescrits par la LNT et la Loi sur les chemins de fer. Lorsqu'on examine l'ensemble des décisions du Comité, on se rend compte que ce dernier a, du point de vue socio-économique, adopté une approche globale qu'il a d'ailleurs toujours respectée.

L'analyse des décisions favorables à l'abandon de services de trains de voyageurs nous a permis de constater que le Comité avait toujours fondé l'approbation ou le rejet des requêtes sur le critère de l'utilisation. Il a toujours soutenu qu'un service de trains de voyageurs non rentable desservant une région disposant d'autres services de transport convenables devait être maintenu tant et aussi longtemps que le niveau d'utilisation de ce service était raisonnable. Le Comité ne considérait pas le niveau

d'utilisation comme le critère fondamental dans le seul cas des régions isolées.

À partir de 1979, le Comité, en plus d'appliquer le critère d'utilisation, a de plus en plus insisté sur l'amélioration des services. Dans les décisions qu'il avait rendues avant cette date, le Comité avait indiqué qu'une décision ordonnant le maintien d'un service ne dégageait pas une compagnie ferroviaire de l'obligation qu'elle avait de tenter de réduire ses pertes et d'améliorer ses services. Les décisions du Comité comprenaient très souvent des propositions relatives aux mesures d'amélioration des services. Dans les décisions qu'il rendait en 1979 au sujet des requêtes visant les services de trains de voyageurs reliant Prince Albert, Saskatoon et Regina* et Halifax et Yarmouth,** le Comité allait plus loin et, insistant davantage sur l'amélioration de la qualité des services, il proposait aux compagnies ferroviaires en cause d'améliorer, entre autres choses, les horaires, les gares, le matériel, les taux et la publicité. Le Comité indiquait qu'à partir du moment où ces améliorations seraient apportées, les compagnies ferroviaires disposeraient d'une période expérimentale d'un an pour démontrer leur poteutiel sur le marché du transport des voyageurs. Il soulignait qu'à la fin de cette période, il allait évaluer les résultats de l'expérience et statuer sur l'avenir du service. Le Comité demandait également aux parties intéressées d'instituer un groupe de travail qui serait chargé de déterminer le rôle futur du service et de formuler des recommandations qui feraient partie intégrante des critères servant au réexamen du service.

Nous avons vu qu'avant 1975 le C.T.C.F. était dépourvu de moyens d'agir à l'égard des embranchements situés dans la région des Prairies, surtout à cause du gel des abandons décrété par le gouvernement. Par la suite il s'est vu imposer des limites très sévères. Les recommandations de la Commission Hall, des enquêtes Neil et du PRAC, de même que le gel des abandons limitaient grandement l'efficacité du Comité. De plus, la majeure partie des lignes soumises à son examen avaient été examinées en profondeur par au moins un des organismes précités, qui en avait recommandé l'abandon. Bref, les lignes que le Comité étudiait n'étaient pas exploitées, servaient occasionnellement ou étaient en mauvais état.

Il n'est donc pas étonnant de constater que toutes les requêtes, à l'exception de cinq d'entre elles, ont été agréées. En général, le Comité était convaincu que malgré les inconvénients mineurs que l'abandon d'un service causerait aux expéditeurs, les autres services de transport offraient une capacité de transport suffisante, qu'ils ne se trouvaient pas trop loin du point d'exploitation des expéditeurs et que l'incidence de l'abandon d'un service sur les économies régionales en cause serait minimale.

---

* Rapport, le 19 septembre 1979, relatif à la requête présentée par le CP pour le compte de la Dominion Atlantic Railway en suppression de son service de trains de voyageurs reliant Halifax, Kentville et Yarmouth.

** Décision, rendue le 8 novembre 1979, relative à la requête présentée par le CN en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer son service de trains de voyageurs entre Regina, Saskatoon et Prince Albert.

En octobre 1980, quatre requêtes avaient été partiellement ou totalement rejetées, soit une en 1975 et trois en 1980. Le chapitre 3 du présent document traite en profondeur de ces requêtes; il est à remarquer que les trois dernières requêtes ont été étudiées par la Division de l'Ouest de la C.C.T. Étant donné que nous ne pouvions comparer ces trois rejets qu'à un seul, il nous a été impossible de déterminer si l'approche du Comité différait dans le cas des trois dernières requêtes.

En ce qui a trait aux embranchements situés à l'extérieur des Prairies, nous avons pu établir que, d'un point de vue socio-économique, l'approche du Comité témoignait de la même uniformité. Nous avons constaté que le Comité ordonnait le maintien de l'exploitation d'un embranchement si l'abandon du service se traduisait par un fardeau trop lourd pour les expéditeurs ou si les perspectives d'avenir de la ligne en cause offraient des possibilités de rentabilisation.

La rationalisation des services a soulevé les questions relatives à la suffisance des services offerts à la clientèle à la suite du remplacement des chefs de gare par les agences centrales et du remplacement des trains par les camions. L'approche du Comité en matière de retrait des chefs de gare a toujours été la même. À quelques exceptions près, il a approuvé le retrait des chefs de gare lorsqu'il était convaincu que les services offerts par les agences centrales équivaudraient aux services offerts par les chefs de gare ou les dépasseraient.*

Quant au remplacement du service ferroviaire par un service de camionnage, le Comité a toujours soutenu que les compagnies ferroviaires pouvaient recourir à n'importe quel mode de transport pour offrir leurs services à condition de respecter les dispositions de l'article 262 de la Loi sur les chemins de fer qui exige la fourniture d'installations suffisantes et convenables. Traitant de l'abandon du service de camionnage intraprovincial offert par le CP Transport dans la province de Saskatchewan, le Comité constatait que la prestation de ce service par les camionneurs indépendants permettait au CP de se dégager des obligations que lui prescrivait l'article 262 de la Loi.**

La deuxième activité réglementaire à caractère socio-économique qui relève du C.T.C.F. est le contrôle tarifaire résiduel. Les principaux cas que le Comité a étudiés dans le cadre de ces activités relevaient de l'article 23 de la LNT.

L'analyse des cas relevant de l'article 23 nous a permis de constater que le Comité n'a pas attribué de définition universelle à l'intérêt

---

* Décision, rendue le 30 octobre 1970, relative à la requête présentée par le CP dans le cadre du projet d'établissement d'un centre de service à la clientèle à Moose Jaw en vue d'obtenir l'autorisation de supprimer quarante-trois postes de chef de gare, un poste de chef-gardien et vingt-deux postes de gardien à des gares de sa subdivision de Moose Jaw.

** Décision, le 21 mars 1977, relative à l'article 262 de la Loi sur les chemins de fer, chapitre R-2, Statuts révisés du Canada, 1970, concernant les installations de transport que le CP doit fournir dans la province de Saskatchewan.

public. Il a agi ainsi parce qu'il savait que les circonstances entourant chaque cas étaient différentes et qu'il voulait avoir la possibilité d'identifier les nouveaux éléments d'intérêt public au fur et à mesure qu'ils allaient se présenter.

Les cas résolus jusqu'à maintenant indiquent qu'un acte, une omission ou un taux nuit à l'intérêt public s'il est possible de prouver qu'il déséquilibre les possibilités économiques qui s'offrent naturellement à la requérante. Cet élément d'intérêt public comprend le concept en vertu duquel les usagers des chemins de fer qui expédient dans des conditions semblables des produits présentant des caractéristiques de manutention relativement analogues doivent être traités de la même façon. Le Comité faisait cependant remarquer que ce qui, à première vue, semblait constituer des différences tarifaires pouvait, après examen, se révéler une simple réflexion des différences caractérisant les conditions du marché.

Dans le cadre de ses activités de contrôle tarifaire, le C.T.C.F. a également rendu des décisions relatives à la requête relevant de l'article 278 de la Loi sur les chemins de fer et présentée par un expéditeur qui, en raison des conditions du marché, prétendait être obligé de traiter avec une seule compagnie de transport, à quelques requêtes relevant de l'article 280(4) et portant sur certaines augmentations des tarifs applicables aux services de trains de banlieue et à cinq requêtes relevant de l'article 281 et portant sur les tarifs-voyageurs.

Le cinquième cas relevant de l'article 281 présentait un intérêt particulier. C'est d'ailleurs dans le cadre de l'étude de ce cas que le C.T.C.F. a établi qu'une disposition du tarif-voyageurs de VIA relative à l'utilisation des trains par les personnes handicapées portait préjudice à l'intérêt public. Cette disposition obligeait les personnes handicapées se déplaçant en fauteuil roulant à voyager en compagnie d'une autre personne. Le Comité a décidé que cette disposition pouvaient pousser certains handicapés autonomes à ne pas voyager en train et qu'on pouvait donc la considérer comme ayant une incidence défavorable sur la qualité des services voyageurs.*

Le C.T.C.F. indiquait également qu'à court terme, il fallait permettre aux handicapés autonomes de voyager seuls et leur laisser la responsabilité de se déclarer autonomes.

Il est donc apparu que le C.T.C.F. s'est montré constant dans ses décisions sur la rationalisation des services et dans l'utilisation des leviers de contrôle qui lui ont été accordés à l'égard des taux. Nous avons aussi constaté l'effort continuel déployé par le Comité pour établir un certain équilibre entre, d'une part, le fait qu'un système de transport doit être économique et efficace et, d'autre part, le fait qu'il doit être adéquat. Enfin, dans son examen des questions relatives à l'intérêt public, le Comité a observé toutes les dispositions de la Loi et s'est penché sur tout ce qu'il jugeait pertinent au débat.

---

* Décision, rendue le 24 avril 1980, relative à une requête présentée pour le compte de Clarris Kelly en vertu de l'article 281 de la Loi sur les chemins de fer concernant le tarif-voyageurs spécial local et commun n° 1 de VIA, CTC-1, section 13-D.